

# **NAV-reformens betydning for de materielle trygderettighetene**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 524  
Leveringsfrist: 25.11.10

Til sammen 17 483 ord

23.11.2010

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Tema</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>Problemstillinger og strukturen i oppgaven</b>	<b>1</b>
<b>1.3</b>	<b>Avgrensning av oppgaven</b>	<b>2</b>
<b><u>2</u></b>	<b><u>OM ARBEIDSLINJA</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>3</u></b>	<b><u>OM NAV-REFORMEN</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>4</u></b>	<b><u>RETTSKILDESITUASJONEN INNEN FAGET TRYGDERETT</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>6</b>
<b>4.2</b>	<b>Grunnlov</b>	<b>7</b>
<b>4.3</b>	<b>Rettspraksis</b>	<b>8</b>
4.3.1	Praksis fra det ordinære rettssystem	8
4.3.2	Trygderettspraksis	8
<b>4.4</b>	<b>Forskrifter</b>	<b>9</b>
<b>4.5</b>	<b>Rundskriv</b>	<b>10</b>
<b><u>5</u></b>	<b><u>SYKEPENGES</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>5.1</b>	<b>Innledning – hovedvilkårene for ytelsen</b>	<b>11</b>
<b>5.2</b>	<b>Bestemmelsene i folketrygdloven</b>	<b>11</b>
5.2.1	§ 8-2 Opptjeningstid	11
5.2.2	§8-3 Tap av pensjonsgivende inntekt	11
5.2.3	§8-4 Arbeidsuførhet	12
5.2.4	§8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet	13
5.2.5	§ 8-8 Medlemmets medvirkning	13

<b>5.3</b>	<b>Forskrifter gitt med hjemmel i folketrygdlovens kapittel 8</b>	<b>14</b>
<b>5.4</b>	<b>NAVs rundskriv til folketrygdloven kapittel 8</b>	<b>15</b>
5.4.1	Innledning	15
5.4.2	Rundskrivene til §§ 8-2 og 8-3	15
5.4.3	Rundskrivet til § 8-4	15
5.4.4	Rundskrivet til § 8-6	16
5.4.5	Rundskrivet til § 8-7	17
5.4.6	NAVs rundskriv til § 8-8	18
<b>5.5</b>	<b>Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven</b>	<b>19</b>
5.5.1	Arbeidsmiljøloven § 2-3	19
5.5.2	Arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 25-2	19
<b>5.6</b>	<b>Vurdering</b>	<b>20</b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>ARBEIDSAVKLARINGSPENGER</u></b>	<b><u>21</u></b>
<b>6.1</b>	<b>Innledning-hovedvilkårene for ytelsen</b>	<b>21</b>
<b>6.2</b>	<b>Bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 11</b>	<b>22</b>
6.2.1	Folketrygdloven § 11-5	22
6.2.2	Folketrygdlovens § 11-13 og 11-6	24
6.2.3	Folketrygdloven §§ 11-8	27
<b>6.3</b>	<b>Rundskriv til kapittel 11</b>	<b>28</b>
6.3.1	Innledning	28
6.3.2	Rundskrivet til § 11-5	28
6.3.3	Rundskrivet til § 11-13 og 11-6	30
<b>6.4</b>	<b>Vurdering</b>	<b>31</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>BESTEMMELSENE I NAV-LOVEN OM BEHOVS- OG ARBEIDSEVNEVURDERING</u></b>	<b><u>33</u></b>
<b>7.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>33</b>
<b>7.2</b>	<b>NAV-loven § 14a</b>	<b>33</b>
7.2.1	Er arbeidsevnevurdering en rett eller en plikt?	37

<b>7.3</b>	<b>NAV-loven § 15</b>	<b>38</b>
<b>7.4</b>	<b>Vurdering</b>	<b>39</b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>UFØREPENSJON</u></b>	<b><u>40</u></b>
<b>8.1</b>	<b>Hovedvilkårene for ytelsen</b>	<b>40</b>
<b>8.2</b>	<b>Bestemmelsene i folketrygdloven</b>	<b>40</b>
8.2.1	Folketrygdloven § 12-5	40
8.2.2	Folketrygdloven § 12-6	41
8.2.3	Folketrygdloven § 12-7	41
8.2.4	Folketrygdloven § 12-9	42
8.2.5	Folketrygdloven § 12-12.	43
<b>8.3</b>	<b>Rundskriv til kapittel 12</b>	<b>44</b>
8.3.1	Innledning	44
8.3.2	Rundskrivet til § 12-5	44
8.3.3	Rundskrivet til § 12-6	47
8.3.4	Rundskrivet til § 12-7	49
<b>8.4</b>	<b>Forskrifter til kapittel 12</b>	<b>49</b>
8.4.1	Forskrift til § 12-7	49
8.4.2	Forskrift til § 12-12.	49
<b>8.5</b>	<b>Vurdering</b>	<b>50</b>
<b><u>9</u></b>	<b><u>FREMME FORMÅLENE BAK NAV-REFORMEN – OG HVORDAN?</u></b>	<b><u>50</u></b>
<b>9.1</b>	<b>Innledning</b>	<b>50</b>
<b>9.2</b>	<b>Sykepenger</b>	<b>51</b>
9.2.1	Vurdering av endringene	51
9.2.2	Hvordan kan dette i tilfelle fremme reformens formål?	52
<b>9.3</b>	<b>Arbeidsavklaringspenger</b>	<b>52</b>
9.3.1	Vurdering av endringene	52
9.3.2	Hvordan kan dette i tilfelle fremme reformens formål?	53
<b>9.4</b>	<b>Uførepensjon</b>	<b>54</b>

9.4.1	Vurdering av endringene	54
9.4.2	Hvordan kan dette i tilfelle fremme reformens formål?	54
<b>9.5</b>	<b>Ikke-tilsiktete virkninger – kan endringene i reglene motvirke reformens formål?</b>	
	<b>56</b>	
9.5.1	Innledning	56
9.5.2	Flere på stønad:	56
9.5.3	Dårligere tilpassning til brukernes behov:	57
9.5.4	Mindre effektivitet	58
<b>10</b>	<b>AVSLUTNING OG KONKLUSJON</b>	<b>59</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>61</b>

## 1 Innledning

### 1.1 Tema

Tema for oppgaven er å gi en oversikt over de materielle vilkårene for sykdomsbaserte ytelser til livsopphold fra folketrygden, og hvordan disse har blitt endret gjennom NAV-reformen.

### 1.2 Problemstillinger og strukturen i oppgaven

Bestemmelser i blant annet Lov 28. februar 1997 nr. 19, Lov om folketrygd, Lov 16. juni 2006 nr. 20, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, Lov 17. juni 2005 nr. 62, Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv og Lov 10. februar 1967, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker<sup>1</sup> gir regler om rettigheter og plikter for Arbeids- og velferdsetaten, dens samarbeidspartnere, og mottakerne av tjenester og ytelser etter det regelverket den forvalter. Reglene er av prosessuell, personell, og ikke minst av materiell art. De prosessuelle reglene er reglene om selve saksbehandling, f. eks forvaltningslovens regler om opplysning av saken, mens de personelle reglene er reglene om hvem som har kompetanse på det aktuelle rettsområdet. Gjenstand for belysning i denne oppgaven er imidlertid de materielle reglene. Disse reglene er reglene om hvilke vilkår som må være oppfylt før rettigheter til bistand og stønader fra NAV utløses. Rettighetene til disse ytelsene eller bistanden betegnes som materielle rettigheter.

For å belyse om, og hvordan, de materielle vilkårene for trygdeytelser har blitt endret gjennom NAV-reformen og arbeidslinja, vil jeg belyse de eventuelle endringer i lover, forskrifter og rundskriv som regulerer vilkårene for ytelsene, og gi en vurdering av om, og i tilfelle hvordan disse regelendringene synes å fremme formålene med NAV-reformen.

---

<sup>1</sup> Heretter omtalt som folketrygdloven, NAV-loven, arbeidsmiljøloven og forvaltningsloven.

Målene med NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, og dermed færre på stønad, å gi en forenkling for brukerne og å tilpasse til dissers behov, samt å få en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning<sup>2</sup>.

Fremstillingen av dette vil bli ordnet etter den enkelte stønad etter at jeg først redegjør for begrepene ”arbeidslinja” og ”NAV-reformen” og noen rettskildebetraktninger.

### 1.3 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven avgrenses til kun å behandle de sentrale vilkårene for folketrygdens helserelaterte løpende ytelser til livsopphold. Beregningsreglene behandles ikke.

Før den delen av NAV-reformen som direkte angår de materielle reglene og rettighetene, innholdsreformen,<sup>3</sup> ble gjennomført 1.mars 2010 bestod ytelsene til dekning av livsopphold ved inntektsbortfall grunnet helsemessige årsaker av sykepenger ved arbeidsuførhet av kortere varighet, rehabiliteringspenger og yrkesrettet attføring ved arbeidsuførhet av middels varighet, samt uføreytelsene uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad ved varig uførhet.<sup>4</sup>

Etter innføringen av arbeidsavklaringspenger som et ledd i gjennomføringen av innholdsreformen 1.mars 2010 består folketrygdens helsebaserte ytelser ved inntektsbortfall av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

---

<sup>2</sup> St.prp. nr46 (2004-2005) s.10

<sup>3</sup> Regjeringens betegnelse på iverksettingen av forskrift om arbeidsrettede tiltak, ny metodikk for oppfølging, arbeidsevnevurdering, tiltaksplan og innføringen av arbeidsavklaringspenger til erstatning for rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og attføringspenger. Se [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) under Arbeidsdepartementet og ”Milepæler i NAV-reformen”

<sup>4</sup> Tidsbegrenset uførestønad var forbeholdt varig uførhet der det allikevel fantes utsikt til bedring av situasjonen, slik at den ofte regnes å ha større likheter med rehabiliteringspenger og yrkesrettet attføring enn med uførepensjon

Oppgaven avgrenses til å være en oversikt over de materielle vilkårene for de nevnte stønadene og om de i løpet av NAV-reformen har blitt gjenstand for endring i lov, forskrift eller rundskriv.

Bestemmelsene som omtales er de som hjemler vilkår for sykdom, funksjonsnivå, inntektstap og aktivitetsplikt i forhold til løpende ytelser og tiltak.

En eventuell endring eller utvikling av forvaltnings- eller rettspraksis omtales ikke.

## **2 Om arbeidslinja**

Arbeidslinja er et politisk fremfor rettslig begrep. Arbeidslinja kan defineres som den politiske og velferdsmessige strategi der det legges vekt på at arbeid og aktivitet skal være det naturlige førstevalget for alle som et middel for selvforsørgelse. Fokus rettes mot at stønader og tiltak i tråd med dette skal gis som hjelp til selvhjelp, og at aktive tiltak skal vektlegges foran passive stønader. Begrepet ble introdusert i Velferdsmeldingen<sup>5</sup> i 1992 der regjeringen uttaler at arbeidslinja må bli førstevalget fremfor trygdelinja for alle involverte parter<sup>6</sup>.

Denne ideen om hjelp til selvhjelp er ikke ny i norsk trygde- og velferdspolitik.<sup>7</sup> Dersom en velger å undersøke tidligere lovgivning på helse, sosial og trygderettslige områder vil dette avsløre at det å stille vilkår, gjerne til aktivitet, for tildeling av samfunnets økonomiske og andre hjelpetiltak, ikke er nytt tankegods. Uten å gå videre inn på dette kan det nevnes tidligere ordninger med tukthus og fattighus der mat og husly var betinget av arbeidsinnsats.

---

<sup>5</sup> Stortingsmelding nr. 39 (1991-1992)

<sup>6</sup> *Ibid* side 8

<sup>7</sup> For en historisk oversikt over de forskjellige politiske stadier den norske velferdsstaten har gjennomgått, se NOU 2001: 22 "Fra bruker til borger - En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer" side 35-38.



Med fremveksten av velferdssamfunnet, særlig etter andre verdenskrig, og med en stadig sterkere utbygd rettighetsbasert sosial og økonomisk trygghet kan det synes som om fokus gled noe vekk fra denne tankegangen.

Et nytt sterkt fokus på arbeidslinja har på nytt gjort seg gjeldende i norsk velferdspolitikkk fra begynnelsen av 1990-tallet.

Det vil rekke for langt å gå videre inn på spørsmål rundt arbeidslinja som ideologi i denne oppgave. Det som imidlertid kan, og bør nevnes, er at det kan konkluderes med at det de siste tyve år har vokst frem et stadig sterkere fokus på at passive stønader skal være siste utvei for den enkelte, at alle uansett kan ha iboende ressurser, og at samfunnet dermed skal hjelpe den enkelte til å nyttegjøre seg av disse ressursene. NAV-reformens mål og hensikter, som det vil fremgå under, er et naturlig resultat av dette tankesettet.

### **3 Om NAV-reformen**

NAV-reformen er en av de største velferdsreformer i Norge etter 2. verdenskrig. Reformen kan spores tilbake til høsten 2001 da Stortingets sosialkomite foreslo for Stortinget at regjeringen skulle utrede muligheten for en felles etat for sosialtjenesten, Aetat, og trygdeetaten.

Regjeringen Bondevik II la i desember 2003 frem Stortingsmelding nr 14 (2003-2003). I denne Stortingsmeldingen skisseres hovedmålene for en eventuell reform; Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad og sosialhjelp, og en brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning.<sup>8</sup> I stortingsmeldingen gjøres det rede for problemer i forhold til samfunnsutviklingen. Det redegjøres for at flere og flere mottar stønader og faller ut av jobb, og i forhold til organiseringen av velferdsordningene; at en del brukere blir kasteballer mellom forskjellige etater med dertil tilhørende fagmiljøer med til dels svært

---

<sup>8</sup> St.meld.nr. nr 14 (2002-2003) s.4

forskjellige forventinger og vurderinger av brukerne. Det omtales at de tre forvaltningenes forskjellige stønadsordninger og virkemidler kan synes uoversiktlige, og i noen tilfeller overlappende, og at dette i noen tilfeller skapte situasjoner der bruker falt mellom to stoler<sup>9</sup>. I sin stortingsmelding så regjeringen for seg en organiseringsmodell med to statlige etater, samt en førstelinjetjeneste som et statlig kommunalt samarbeid.<sup>10</sup>

Den videre politiske behandlingen og utredningen av en velferdsreform går gjennom Rattsø-utvalget som utredet forskjellige modeller for organisasjonsreform da Stortinget mente at regjeringen ved sin melding ikke hadde kommet med fullgode løsninger, særlig i forhold til brukere som fortsatt ville ha tjenestebehov i flere av etatene. Rattsø-utvalget la i NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning, i juni 2004 frem et forslag med to statlige etater, og at fordelingen av ansvarsområder- og oppgaver mellom stat og kommune skulle videreføres<sup>11</sup>. Rattsø-utvalgets tilrådning ble imidlertid ikke fulgt da regjeringen Bondevik II la fram Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

I dette dokumentet blir en modell med en statlig etat, samt etablering av felles kontorer i hver kommune for både statlige og kommunale oppgaver med en felles førstelinje, og med lovfestede krav til hvilke kommunale tjenester som minst måtte inngå i et slikt kontor, foreslått.<sup>12</sup> Reformens mål ble nå angitt som en intensjon om å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, forenkling for brukerne og å tilpasse til brukernes behov, samt å få en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning<sup>13</sup>.

I mai 2005 ble dette forslaget vedtatt av Stortinget. I april 2006 fremmet Regjeringen Stoltenberg II forslag til en lov om arbeids og velferdsforvaltningen i Ot.prp. 47 (2005-2006) og i juni blir NAV-loven<sup>14</sup> vedtatt i Stortinget.

---

<sup>9</sup> St.meld.nr. nr 14 (2002-2003) s. 5-9

<sup>10</sup> *Ibid* s. 134-137

<sup>11</sup> Nou 2004: 13 s. 284-288

<sup>12</sup> St.prp. nr46 (2004-2005) s.59-62

<sup>13</sup> *Ibid* s.10

<sup>14</sup> Lov nr. 20 16. juni 2006 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

NAV-loven gir i all hovedsak bestemmelser om organiseringen og ansvarsområdet for den nye Arbeids- og Velferdsetaten samt bestemmelser om kompetansefordeling mellom stat og kommune. Utover dette gis det imidlertid bestemmelser om materielle rettigheter, om rett til bla. kartlegging av bistandsbehov i § 14a.

Ved iverksettingen av NAV-loven ble den nye Arbeids- og velferdsetaten etablert.

Etter dette har Regjeringen Stoltenberg II lagt fram Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) i november 2006 der forslag om endringer i virkemidler og arbeidsmetoder i arbeids- og velferdsforvaltningen blir gitt.<sup>15</sup> Denne såkalte innholdsreformen fikk gjennomslag i Stortinget, og danner basis for en samordning av bla. arbeidsmarkedstjenester og tiltak, men av særlig interesse også en samordning av stønadene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, samt noen endringer av regelverket vedrørende sykepenger, og endringer i Arbeidsmiljøloven<sup>16</sup> i forhold til økt fokus på tilrettelegging av arbeidsplasser og plikter for arbeidsgivere i relasjon til oppfølging av sykmeldte arbeidstakere.

## **4 Rettskildesituasjonen innen faget trygderett**

### **4.1 Innledning**

Rettskildene innen faget trygderett er i all hovedsak de samme som innen andre rettsdisipliner.<sup>1718</sup> Dog vil det å bestemme hva som er gjeldende rett innen trygderetten svært ofte være et spørsmål om enkeltpersoners rettigheter til stønader og tiltak fra offentlige ordninger. Dette forholdet mellom den enkelte og staten avstedkommer noen særlige rettskildebetraktninger innen trygderett som vil være aktuelle når de materielle reglene, og dermed den enkeltes rettigheter endres. Disse bemerkningene kan særlig

---

<sup>15</sup> St.meld. nr. 9 (2006-2007) s.187

<sup>16</sup> Lov nr.62 17. juni 2005: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

<sup>17</sup> Se Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan E. Helgesen, Oslo 2001, særlig side 22-26

<sup>18</sup> Asbjørn Kjønstad, *Innføring i trygderett*, 4. utgave Oslo 2009 side 38-40

knyttes til rettskildene grunnlov, rettspraksis (herunder trygderettspraksis) og rundskriv samt forskrifter.

## 4.2 Grunnlov

Grunnlovens bestemmelser i §§ 97 og 105 er av stor trygderettslig interesse.

Bestemmelsene regulerer anledningen til å gi lover tilbakevirkende kraft, og til å ekspropriere eller frata noen deres eiendom til fordel for staten. Bestemmelsene vil i et trygderettslig perspektiv overlappe hverandre. Bestemmelsene er trygderettslig relevante i forhold til statens anledning til å endre de materielle trygdereglene, særlig der dette får konsekvenser for allerede opptjente rettigheter. Dersom en endring av f. eks folketrygdloven, eller mulig også endring av fast retts- eller forvaltningspraksis som griper inn i opptjente rettigheter, vil det kunne være noe uklart om dette skal betraktes som ekspropriasjon av en opptjent rett, eller som tilbakevirkende regulering av den aktuelle opptjeningsmuligheten. Spørsmålet ble behandlet i Rt 1996 s.1415 (Borthendommen) og Rt 1996 s.1440 (Thunheim-dommen) der endringer i folketrygdloven hadde ført til endringer i rett til allerede løpende ektefelle tillegg og tilleggspensjon til uførepensjon. Hvilken vinkel man velger å betrakte spørsmålet fra har i praksis ikke voldt problemer. Spørsmålet er mer hvilke skranker som foreligger for lovgivers inngripen. Da det i folketrygdloven er inntatt en bestemmelse i § 24-14 som tar høyde for at "Rettigheter etter denne lov kan endres, innskrenkes eller oppheves ved seinere lov" kan en her se en mulig konflikt. Konflikten ble behandlet i de nevnte plenumsdommene fra Høyesterett der også hensynet til at Stortinget gjennom Grunnloven § 75 bokstav a og d er tillagt myndigheten over statens finanser, og må ha handlingsrom til å disponere disse, uten for vidtgående båndlegging, er tillagt betydelig vekt. Resultatet etter dommene kan sammenfattes med hva flertallet kom til i Borthendommen; at bare den tilbakevirkende lovendring som er "klart urimelig eller urettferdig" ville være grunnlovsstridig, noe Høyesterett ikke fant at var tilfelle i de foreliggende sakene.

Det finnes også eksempler på at lovgiver er varsom ved innføringen av nye stønadsordninger, eller ved endring av rettigheter. Overgangsordningen for personer som mottok rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller attføringspenger, og som fra 1.mars 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger er et eksempel på dette. Overgangen ble regulert i forskrift 1194/2009 der det svært detaljert er regulert forhold

rundt størrelsen på stønaden, eventuelle tillegg og skattemessige forhold for å forhindre negative økonomisk konsekvenser ved overflytting fra en stønad til en annen.

Problematikken rundt inngrep i oppsparte rettigheter eller løpende ytelser synes ved dette søkt avverget.

## 4.3 Rettspraksis

### 4.3.1 Praksis fra det ordinære rettssystem

Utover at spørsmålet om trygderettigheters grunnlovsværn har blitt behandlet av Høyesterett er trygderett preget av at det foreligger lite rettspraksis. I forhold til den enorme mengde av avgjørelser som produseres av NAV hver dag ender svært få av disse opp i det ordinære rettssystemet. Rettspraksis på området veier tungt rettskildemessig, problemet er at det svært ofte ikke finnes slik rettspraksis. Av Trygderettens årlige 3000-4000 kjennelser bringes bare ca. 2 prosent, noe under 100 saker inn for det ordinære rettssystem.<sup>19</sup> Videre vil trygderettslige spørsmål som behandles av de ordinære rettsinstanser bære preg av at retten er tilbakeholden med å prøve forvaltningens frie skjønn, slik tilfellet var i f. eks Rt 2004 s.1092 og Rt 1995 s.1427.<sup>20</sup>

### 4.3.2 Trygderettspraksis

Det foreligger en stor mengde praksis fra Trygderetten.

Trygderetten er et domstolsliknende forvaltningsorgan. Trygderetten er et uavhengig organ som ble opprettet med hjemmel i lov 16.desember 1966 nr.9 om anke til trygderetten, heretter trygderettsloven. Trygderetten avgjør saker etter en del velferdsrettslige lover, angitt i lovens § 1, herunder Folketrygdloven.

I forhold til krav om ytelser etter folketrygdloven vil et eventuelt avslag på ytelse først kunne påklages til den enhet som fattet avslaget, så til NAV klageinstans, og dernest som anke til trygderetten.

En utførlig drøftelse av om trygderettskjennelser bør tillegges stor vekt, noe de gjør i forvaltningspraksis, vil gå langt utenfor denne oppgavens tema. Det bør imidlertid

---

<sup>19</sup> Tall fra [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no) under "kjennelser" under "publikasjoner"

<sup>20</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Oslo 2006 s.501-502

nevnes at Høyesterett i Rt 1995 s. 54 på side 61 uttalte at forvaltningspraksis (herunder trygderettspraksis) måtte tillegges betydelig vekt da denne var langvarig, omfattende og konsekvent. Dette kriteriet for å tillegge forvaltnings- og trygderettspraksis betydelig vekt benyttet Høyesterett også i Rt 2000 s.220 på side 230 og 231.

Formelt er ikke trygderetten en domsstol, men en forvaltningsinstans. Trygderetten er imidlertid uavhengig, og behandlingen av sakene er gjenstand for kontradiksjon, og for omfattende og grundig belysning. Trygderetten har stor saksmengde, statistikk fra trygderetten viser at det i de to første kvartal i år til sammen har blitt avsagt 1280 kjennelser<sup>21</sup>. Dette kan tale for at instansen opparbeider seg stor erfaring, men også at kvantitet kan gå på bekostning av kvalitet.

Trygderettens kjennelser skaper presedens ved at forvaltningen retter seg etter dem, og justerer sin praksis. Som nevnt ovenfor når få saker angående trygderett de ordinære rettsinstanser, slik at hovedtilfanget av trygderettslige tvister blir avgjort av trygderetten i siste instans. En kan spissformulere dette til en påstand om at trygderettspraksis erstatter den rolle innen trygderett som rettspraksis har i de fleste andre rettsdisipliner.

#### 4.4 Forskrifter

Uten at en lovtekst endres vil vilkårene loven gir uttrykk for kunne endres, f. eks ved at det i forskrift gis regler om nærmere utdypning eller avgrensning av lovens vilkår.

For at det skal kunne gis forskrifter til folketrygdloven, som til andre lover, er dette forutsatt av at det foreligger fullmaktshjemmel til dette. Forskriftenes omfang og antall i trygderetten har endret seg noe etter iverksettingen av Folketrygdloven 1997.

Folketrygdloven av 1966 baserte seg til dels på en annen lovgivingsteknikk, der det ble gjort større bruk av fullmaktsbestemmelser som ble utfylt av forskrifter.<sup>22</sup>

Lovgivningsteknikken ble endret ved vedtakelsen av den nye folketrygdloven av 1997, slik at forskriftsmengden ble redusert.

---

<sup>21</sup> Publisert på Trygderettens hjemmeside [www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no)

<sup>22</sup> Dette behandles i et sentralt forarbeid til dagens folketrygdlov, Nou 1990: 20, se særlig side 79 og 80

#### 4.5 Rundskriv

NAVs rundskriv kan sees som en artikkelsamling der særlig folketrygdlovens regler forklares, tolkes og kommenteres, men også som en instruks fra NAV til de enkelte underordnede enheter om hvordan forvaltningen av regelverket skal praktiseres. Ofte gis en anvisning på en bestemt praksis etter sammenhold av andre rettskilder.<sup>23</sup>

Rundskrivene publiseres elektronisk, og er tilgjengelig på NAVs Internettsider, [www.nav.no](http://www.nav.no)

Rundskrivenes rettskildemessige vekt vil kunne variere, men det vil være riktig å si at de som rettskilde har en særlig stilling trygderettslig.<sup>24</sup> Dersom et rundskriv er i konflikt med lov, forskrift eller rettspraksis, enten fra ordinær rettsinstans eller fra trygderetten, vil rundskrivet ved rettslig prøving ikke bli tillagt stor vekt. Situasjonen er en annen dersom rundskrivet gir anvisning på en løsning som ikke er i strid med, men f. eks en fortolkning av, en annen rettskilde. I denne situasjonen vil rundskrivet bli tillagt betydelig vekt, noe som kan være en fordel sett ut i fra likebehandlingssynspunkter.

Opp mot dette kan man stille et demokratihensyn, den noe uheldige situasjon at utforming av lovregler blir unntatt Stortinget uten hjemmel.

Størst betydning kan nok imidlertid rundskrivene som rettskilde ha ved utferdigelsen av de hundrevis av vedtak som fattes av NAV hver eneste dag, og som ikke blir påanket.

Rettskildene oppfattes ofte av de velferdsansatte som en instruks, og som en ”bruksanvisning” ved vurderinger av vilkår, og er slik undertegnede selv har opplevd, ofte den eneste rettskilden som blir undersøkt før beslutninger tas.

---

<sup>23</sup> Eckhoff og Smith (2006) s.120

<sup>24</sup> Kjønstad (2009) s. 54 og 55

## 5 Sykepenger

### 5.1 Innledning – hovedvilkårene for ytelsen

Vilkårene for sykepenger fremkommer i folketrygdloven kapitel 8. Jeg vil gjennomgå vilkårene nedenfor, med henblikk på om de har blitt endret i løpet av NAV-reformen. Jeg går også igjennom vilkår som ikke har blitt endret, dette for å kunne gi et bilde av vilkårene samlet sett, og for å kunne belyse om endringene på stønadsområdet er omfattende eller ei.

Hovedvilkårene for rett til sykepenger, i §§ 8-2, 8-3 og 8-4, som er en kompensasjon for tap av inntekt, er arbeidsuførhet, at dette skyldes en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade, og at vedkommende har vært i arbeid en viss periode.

### 5.2 Bestemmelsene i folketrygdloven

#### 5.2.1 § 8-2 Opptjeningstid

Det oppstilles som vilkår for sykepenger i § 8-2 at vedkommende må ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før han ble arbeidsufør, og at perioder med nærmere angitte stønader er likestilt med arbeid.

Bestemmelsen, slik den fremgår av folketrygdloven, er ikke blitt endret siden 1. januar 2004.

#### 5.2.2 §8-3 Tap av pensjonsgivende inntekt

Det stilles vilkår i § 8-3 ikke bare til at inntekt<sup>25</sup> må være tapt, men også til hva slags inntekt, og hvor stor denne har vært.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Pensjonsgivende inntekt, se ftrl. § 3-15. Pensjonsgivende inntekt er personinntekt etter Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 12-2, med unntak av de inntektene som er nevnt i § 3-15 andre ledd.

<sup>26</sup> Minst 50 prosent av folketrygdens grunnbeløp, dvs. kroner 37.821.



Bestemmelsen er ikke endret de siste ti år.

### 5.2.3 §8-4 Arbeidsuførhet

Et av de mest sentrale vilkår for sykepenger fremkommer i folketrygdloven § 8-4.

Folketrygdloven § 8-4 første ledd oppstiller arbeidsuførhet grunnet sykdom eller skade som vilkår for sykepenger. Det er uttrykkelig sagt at arbeidsuførhet grunnet andre enn de rent sykdomsrelaterte forhold, eksemplifisert ved sosiale og økonomiske årsaker, ikke gir rett til sykepenger.

Sykdom eller skade i seg selv er etter hovedregelen i lovens § 8-4 kun et nødvendig, ikke et tilstrekkelig vilkår. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 8-3, det helsemessige forhold må ha fått en følge; inntektstap.

Det gis ingen definisjon av begrepet sykdom eller skade i folketrygdloven, og i motsetning til hva som er tilfelle for lovens bestemmelser vedrørende uførepensjon er det i § 8-4 ikke gitt nærmere angivelser på hvordan en skal tilnærme seg dette begrepet.

Da sykdomsbegrepet skal forstås ut i fra en kontinuerlig utvikling, særlig innen den medisinske vitenskap og praksis, vil vilkårets innhold kunne endres over tid, uten at lovteksten endres.

I § 8-4 andre ledd er det gitt en bestemmelse som hjemler plikt for den sykmeldte til å prøve seg ut i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig, og senest innen åtte uker, dersom medisinske grunner ikke er klart til hinder for dette. Kun unntaksvis kan sykepenger ytes utover 8 uker dersom aktivitet ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

Folketrygdloven § 8-4 har ikke blitt endret etter 1.juli 2004.

#### 5.2.4 §8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet

Folketrygdloven § 8-7 gir regler om når og hvordan arbeidsuførhet må dokumenteres for å gi rett til sykepenges. Bestemmelsen omfatter dermed dokumentasjon av arbeidsuførhet og eventuell begrunnelse for inaktivitet i form av medisinske opplysninger fra lege, oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, og dokumentasjon av bedriftsinterne tiltak. Det er i bestemmelsen gitt regler om at NAV på bestemte tidspunkt i et sykepengeløp skal vurdere faktum som dokumentasjonen danner et bilde av med et særlig henblikk på om, og når, aktivitet kan iverksettes.

Bestemmelsen hjemler en plikt for NAV til å avholde såkalt dialogmøte. Et dialogmøte skal avholdes senest ved seks måneders sykmelding, og skal være en møtearena der NAV, arbeidsgiver og arbeidstaker, samt eventuelle andre aktører sammen skal søke å avklare situasjonen, og vurdere muligheter og videre tiltak med sikte på tilbakeføring til arbeid, eventuelt vurdere eksterne tiltak.

Bestemmelsens ordlyd er i det vesentlige den samme som før gjennomføringen av NAV-reformen. Det som er nytt er innføringen av dialogmøtet.

Ved lov nr 10 av 23. februar 2007 ble det gjort endringer i § 8-7. Loven trådte i kraft 1.mars 2007.

Endringen, hvorved dialogmøtet ble innført, må sees i sammenheng med endringen av Folketrygdlovens § 25-2 der den allerede eksisterende plikten for arbeidsgiver til å utarbeide oppfølgingsplan for sykmeldte ansatte ble utvidet til også å gjennomføre dialogmøte.

Ved endringene i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven blir det satt et sterkere fokus på at arenaen for oppfølgingsarbeidet rundt den sykmeldte skal være arbeidsplassen ved at det blir gitt utdypede regler for hvilken oppfølging som skal skje bedriftsinternt.

Mislighold fra arbeidsgivers side av plikten til oppfølging kan medføre at arbeidsgiver blir pålagt sanksjoner i form av dagbøter.

#### 5.2.5 § 8-8 Medlemmets medvirkning

I § 8-8 er det gitt hjemmel for å kreve at den som mottar sykepenges medvirker til opplysning av sin sak, særlig i relasjon til arbeidet med å komme tilbake til jobb. Det som kreves etter første ledd er at den sykmeldte gir opplysninger til sin arbeidsgiver og/

eller NAV om sin funksjonsevne, og plikter å ”bidra til at hensiktsmessige tiltak for å tilrettelegge arbeidet og utprøving av funksjonsevnen blir utredet og iverksatt.”

Den sykmeldte plikter å opplyse om er funksjonsevne, men ikke medisinske forhold, som diagnoser eller liknende. Bestemmelsen viser også til den mer generelle § 21-3 der det er hjemlet en plikt for enhver som krever en ytelse til å gi opplysninger og dokumentasjon nødvendig for at NAV skal kunne vurdere om vilkårene til ytelsen er oppfylt.

Dermed vilplikten etter § 8-8 og § 21-3 overlappe hverandre.

Etter sanksjonshjemmelen i § 8-8 andre ledd kan retten til sykepenger falle bort dersom mottakeren av ytelsen nekter å gi opplysninger, eller om han ikke medvirker til utredning, om han uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om tiltak som potensielt vil kunne bedre helse og funksjonsevne; behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid, arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak.

Bestemmelsen har i praksis stått uendret i snart ti år.

### 5.3 Forskrifter gitt med hjemmel i folketrygdlovens kapittel 8

Til folketrygdloven kapittel 8 er det gitt få forskrifter. Kun forskriften vedrørende dokumentasjonen av arbeidsuførhet av andre enn leger har relevans i forhold til denne oppgave. Forskriften<sup>27</sup>, som trådte i kraft 01.01.06 er senere endret, men disse endringene endrer ikke de materielle reglene, slik at den ikke omtales nærmere.

---

<sup>27</sup> Forskrift 1668/2005: Forskrift om unntak fra vilkåret om legeerklæring når kiropraktorer og manuellterapeuter dokumenterer arbeidsuførhet

## 5.4 NAVs rundskriv til folketrygdloven kapittel 8

### 5.4.1 Innledning

Jeg viser til hva jeg har beskrevet ovenfor vedrørende NAVs rundskriv, og deres særlige stilling innen faget trygderett.

Rundskrivene kan gjennom NAV-reformen ha blitt endret, Arbeids- og velferdsdirektoratet som utarbeider rundskrivene vil gjennom endring / presisering / tilføyelser til disse kunne angi ønskede endringer i praktiseringen av folketrygdloven, ny rettspraksis vil kunne bli omtalt, og resultatet vil kunne bli en endring av de materielle vilkårene for sykepenges.

Er rundskrivene til folketrygdloven kapittel 8 blitt endret, og hvilken praksisendring gir de i tilfelle anvisning på?

I det følgende behandles kun rundskrivene til bestemmelsene om hovedvilkårene for sykepenges, dvs. §§ 8-2 vdr. opptjeningstid, 8-3 vdr. tap av pensjonsgivende inntekt, 8-4 vdr. arbeidsuførhet, 8-6 vdr. aktivisering og arbeidstrening, 8-7 vdr. dokumentasjon av arbeidsuførhet, og 8-8 vedrørende medlemmets medvirkningsplikt.

Fremstillingen består av en sammenlikning av rundskrivene pr. desember 2005<sup>28</sup>, med rundskriv etter siste endring i oktober 2010<sup>29</sup>.

### 5.4.2 Rundskrivene til §§ 8-2 og 8-3

Rundskrivene til bestemmelsene i folketrygdloven §§ 8-2 og 8-3 er ikke endret utover en tilføyelse til § 8-3 fra oktober 2006 om rett til sykepenges i kombinasjon med gradert avtalefestet pensjon.

### 5.4.3 Rundskrivet til § 8-4

Rundskrivet til § 8-4 gir utdypning av sykdomsbegrepet ved at det gis en omtale av forarbeider, praksis på området og historisk utvikling av praksis.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Rikstrygdeverkets rundskriv R08-00-L05

<sup>29</sup> NAV-rundskriv R08-00-J10.

<sup>30</sup> *Ibid* under punktet "Sykdomsbegrepet – generelt"

Rundskrivet har vært gjenstand for lite endring, dog behandlingen av § 8-4 tredje ledd bokstav c er imidlertid noe endret. Folketrygdloven gir på dette punkt en bestemmelse om at sykepenger kan ytes også under deltakelse på arbeidsrettede tiltak, tidligere utføring. I forbindelse med slike tiltak sies det nå i rundskrivet at det ikke kreves sykmeldingsattest dersom medlemmet har fått oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a eller folketrygdloven § 11-5 og det er lagt til grunn i disse vedtakene at arbeidsevnen er nedsatt <sup>31</sup>. Dermed er det i rundskrivet gitt unntak fra bestemmelsen i lovens § 8-7 om at arbeidsuførhet må dokumenteres med legeerklæring for å gi rett til sykepenger.

#### 5.4.4 Rundskrivet til § 8-6

Punktet ”Nærmere om aktiv sykmelding” under § 8-6 i rundskrivet omtaler aktiv sykmelding. Bestemmelsen i lovens § 8-6 ble endret 1. mars 2007 slik at det nå skal ytes graderte sykepenger, og ikke aktiv sykemelding, hvis den sykemeldte enten kan utføre deler av sine vanlige arbeidsoppgaver eller andre arbeidsoppgaver. I forbindelse med dette uttales det i rundskrivet at ”aktiv sykmelding kan således bare benyttes under utprøving av funksjonsevnen, opplæring i nye arbeidsoppgaver eller annen tilrettelegging”. <sup>32</sup>

I § 8-6 fremgår det at det så tidlig som mulig skal vurderes arbeidsrettede tiltak dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører frem. Her er rundskrivet noe endret. Endringen består i sterkere poengtering av at det er arbeidsgiver som er ansvarlig for avklaring av muligheter på arbeidsplassen, hvordan dette kan gjøres, og at oppfølgingsplan skal utarbeides og oppdateres. De videre endringene relaterer seg til at eksterne arbeidsrettede tiltak ikke lenger er betinget av innvilgelse av yrkesrettet utføring. Utover dette poengteres det at eksterne tiltak bør vurderes ved dialogmøte etter seks måneder dersom bedriftsinterne tiltak ikke har ført frem. <sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Nav-rundskriv R08-00-J10 under punktet ”§8-4 Tredje ledd bokstav c – Arbeidsrettede tiltak”

<sup>32</sup> *Ibid* under underpunktet ”Nærmere om aktiv sykmelding” under punktet ”§8-6 første og annet ledd – Aktiv sykmelding. Beskrivelse av ordningen”

<sup>33</sup> *Ibid* under punktet ”§8-6 Fjerde ledd – Tidlig vurdering av arbeidsrettede tiltak”

#### 5.4.5 Rundskrivet til § 8-7

Rundskrivet til § 8-7 vedrørende kravene til dokumentasjon av arbeidsuførhet er blitt endret ettersom både bestemmelsen i folketrygdloven og korresponderende bestemmelser i arbeidsmiljøloven har blitt endret. Videre uttales det som en generell kommentar i rundskrivet at disse endringene, samt det økte fokuset på arbeidsgivers ansvar innebærer for NAV ”nye føringer og forventninger til vår oppgaveløsning og resultatoppnåelse.”<sup>34</sup>

Det er under redegjørelsen for endringene i folketrygdloven § 8-7 og forskrift gitt i medhold av dens niende ledd omtalt hvordan det nå ikke bare er leger som kan dokumentere sykefravær. Adgangen for også andre yrkesgrupper til å utstede slik dokumentasjon er omtalt i rundskrivet ved at det opplyses at de retningslinjer som oppsettes i rundskrivet vedrørende leger nå også gjelder kiropraktorer og manuellterapeuter.<sup>35</sup>

Under overskriften ”funksjonsvurdering” er det i rundskrivet gjort en endring ved at utfyllende kommentarer om den funksjonsvurdering som må foretas av lege ved utstedelse av sykemelding er tilføyd. Det opplyses her at vurderingstemaet for funksjonsvurderingen er den sykmeldtes helsesituasjon sett opp mot hans arbeidssituasjon.<sup>36</sup> Vi ser her at det dermed blir et sterkere fokus ikke på sykdom isolert sett, men på hvilket funksjonstap dette fører til på arbeidsplassen

Under overskriften ”funksjonsvurdering” er det også gitt informasjon om ordningen avventende sykemelding i arbeidsgiverperioden. Ordningen ble innført fra september 2008, og innebærer at en lege i stedet for å sykmelde en person der de medisinske vilkår ellers er oppfylt, kan utferdige melding om at vedkommende kan gå på jobb, men at dette er betinget av tilrettelegging på arbeidsplassen. Meldingen blir så fremlagt for

---

<sup>34</sup> Nav-rundskriv R08-00-J10 under underpunktet ”Generell kommentar” under punkt ” § 8-7 dokumentasjon av arbeidsuførhet”

<sup>35</sup> *Ibid* under punktet ”§ 8-7 – Legeerklæring eller egenmelding”

<sup>36</sup> *Ibid* under punktet ”§ 8-7 Sjuende ledd – Oppfølgingsplan”

arbeidsgiver. Dersom tilrettelegging ikke er mulig, eller ikke fører frem, gir den avventende sykmeldingen rett til sykepenger fra første dag. Ordningen er innført kun ved endring av sykemeldingsblanketten, og fremkommer dermed ikke i folketrygdloven.

Vedrørende kravet til medisinsk dokumentasjon etter åtte ukers sykmelding uten aktivitet jfr. § 8-7.4 er det i rundskrivet gjort tilføyelser. Det legges i forhold til tidligere vekt på at det som må begrunnes i legeerklæringen ikke er selve sykdommen, men om, og hvorfor, inaktivitet er påkrevet. Det understrekes at legens oppgave er å uttale seg om de medisinske mulighetene for aktivitet, og at det i tilfelle er opp til arbeidsgiver å dokumentere det, dersom det ikke er mulig å tilrettelegge for aktivitet. Det er på dette punkt i rundskrivet oppstillet noe som ser ut til å være et skjerpet krav til dokumentasjon i forhold til aktivitetsplikten.<sup>37</sup>

Rundskrivet gir i forhold til tidligere, under punkt § 8-7 syvende ledd om oppfølgingsplan, langt mer informasjon og utfyllende retningslinjer. Arbeidsgivers utvidede plikter etter arbeidsmiljøloven til å utferdige oppfølgingsplan og avholde dialogmøte omtales og understrekes, videre NAVs plikt til å innhente oppfølgingsplan, hva denne skal inneholde, og hvordan informasjonen den gir NAV kan sammenholdes med annen informasjon.<sup>38</sup>

#### 5.4.6 NAVs rundskriv til § 8-8

Rundskrivet til § 8-8 gir utdypning av regelen om medlemmets opplysningsplikt, men har ikke blitt gjenstand for endring av betydning de siste fem år.

---

<sup>37</sup> Nav-rundskriv R08-00-J10 under punktet ”§ 8-7 Fjerde ledd – Medisinsk dokumentasjon ved 8 uker”

<sup>38</sup> *Ibid* under punktet ”§ 8-7 Fjerde ledd – Medisinsk dokumentasjon ved 8 uker”

## 5.5 Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven

Bestemmelser av betydning for retten til sykepenger finnes ikke bare i folketrygdloven. Arbeidsmiljøloven inneholder regler som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver- og arbeidstaker, og bestemmelser i denne lov vil kunne virke inn på retten til sykepenger. Dersom bestemmelsene i arbeidsmiljøloven endres vil dette kunne virke inn på oppfølgingsarbeidet mellom partene på arbeidsplassen, og på hvilken plikt arbeidsgiver har for tilrettelegging, noe som igjen vil kunne være relevant for mulighetene til fortsatt eller ny aktivitet for sykmeldte.

### 5.5.1 Arbeidsmiljøloven § 2-3

Arbeidsmiljøloven § 2-3 pålegger arbeidstakere bestemte plikter. Av interesse i forhold til folketrygdens ytelser er bestemmelsens andre ledd bokstav f og g. Her pålegges arbeidstakere en medvirkningsplikt i forhold til utarbeidelse av oppfølgingsplan ved helserelatert fravær (bokstav f) og til å delta i dialogmøte (bokstav g). Bestemmelsen kan sees i sammenheng med den sykemeldtes opplysningsplikt, også ovenfor arbeidsgiver etter folketrygdloven § 8-8. Gjennom arbeidsmiljølovens bestemmelse blir denne plikten kvalifisert.

Plikt for arbeidstakeren til å delta på dialogmøte kom inn ved lovendring med virkning fra 1. mars 2007 ved lov nr. 10 23. februar 2007.

### 5.5.2 Arbeidsmiljøloven § 4-6 og folketrygdloven § 25-2

Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 4-6 gir regler om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Bestemmelsen pålegger etter tredje ledd arbeidsgiver å utarbeide en oppfølgingsplan for arbeidet med oppfølgingen av arbeidstaker som er borte fra arbeidet, og etter tredje ledd er arbeidsgiver pålagt å kalle inn til dialogmøte der oppfølgingsplanen skal være tema senest åtte uker etter at arbeidstakeren ble fullt fraværende. Mens regelen om utarbeidelse av oppfølgingsplan har vært å finne i arbeidsmiljøloven siden dens ikrafttredelse 1. januar 2006, kom plikten til å innkalle til, og å avholde dialogmøte inn ved lovendring med virkning fra 1. mars 2007 ved lov nr. 10 23. februar 2007.

Det fremgår av folketrygdloven § 25-2 andre ledd at en arbeidsgiver etter krav fra NAV skal utlevere oppfølgingsplanen. Det vises i denne forbindelse til arbeidsmiljøloven § 4-



6 tredje og fjerde ledd om plikt til utarbeidelse av oppfølgingsplan og til å avholde dialogmøte. Plikten for arbeidsgiver til å redegjøre overfor NAV om forhold rundt oppfølgingsarbeidet er ikke nytt. Allerede fra Folketrygdlovens ikrafttredelse i mai 1997 hadde arbeidsgivere plikt til å redegjøre overfor trygdekontoret om muligheter for tiltak på arbeidsplassen for å få sykmeldte tilbake i arbeid, slik at den eneste virkelige endringen av bestemmelsen tilkom 1.mars 2007 da bestemmelse om dialogmøte ble inntatt i bestemmelsen. Selvstendig betydning, da plikt til å avholde dialogmøte fremgår av arbeidsmiljøloven, har nok dette kun i relasjon til § 25-3 der det gis hjemmel for å pålegge arbeidsgiver tvangsmulkt for ikke å overholde plikter etter § 25-2.

## 5.6 Vurdering

Endringene i folketrygdloven, arbeidsmiljøloven, forskriftene og rundskrivene med konsekvenser for de materielle rettighetene til sykepenger må etter dette kunne sies å være få, og lite gjennomgripende. De sentrale vilkår for sykepenger med henblikk på opptjening, krav til arbeidsuførhet, definisjonen av sykdomsbegrepet og tap av inntekt har ikke blitt vesentlig endret se siste fem år. Dermed kan man utlede at NAV-reformen på dette området ikke har medført store endringer i de materielle vilkårene for sykepenger

## 6 Arbeidsavklaringspenger<sup>39</sup>

### 6.1 Innledning-hovedvilkårene for ytelsen

Arbeidsavklaringspenger er en ny ytelse. Stønadsordningen ble innført ved lov 19. desember. 2008 nr. 106, som trådte i kraft 1.3.2010. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger ble stønadsordningene rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring og tidsbegrenset uførstønad opphevet.

Arbeidsavklaringspenger har likheter med alle de tre tidligere ytelsene da ordningen jfr. folketrygdloven § 11-1 har til formål å kompensere for bortfall av inntekt der helsemessige forhold har ført til behov for enten medisinske eller attføringsmessige tiltak for (igjen) å komme i jobb. Stønaden tar sikte på en overgangssituasjon, da den kan gis for et tidsrom på opptil fire år, noe som fremgår av § 11-10.

Hovedvilkårene for ytelsen i §§ 11-5, 11-6 og 11-13 er at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten grunnet sykdom, skade eller lyte, at det er behov for medisinske eller arbeidsrettede tiltak, at man selv bidrar aktivt for å komme i arbeid, og at tiltak gjennomføres med dette for sikte.

Folketrygdlovens og NAV-lovens bestemmelser og rundskrivenes angivelse av praksis til folketrygdlovens kapittel 11 er nye pr 01.03.10. Dermed blir en oversikt over endringer over tid i løpet av NAV-reformen ikke mulig. Gjennomgangen av reglene om arbeidsavklaringspenger gjøres som en fremstilling av de sentrale lovbestemmelsene og rundskrivene<sup>40</sup> pr i dag, med tilbakeblikk på korresponderende regler i de stønadsordningene som har blitt opphevet i løpet av NAV-reformen. På denne måten vil

---

<sup>39</sup>For en utførlig gjennomgang av arbeidsavklaringspenger, se Ane-Louise Svele "Arbeidsavklaringspengene – en ny ytelse i folketrygden" i "Tidsskrift for erstatningsrett" 1/2 2010 s. 42-74

<sup>40</sup> Rundskriv til ftrl kap 11: Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, R11-00-F10

jeg belyse eventuelle endringer i de materielle rettighetene til ytelser ved sykdom / funksjonsnedsettelse av ”mellomlang” varighet.

## 6.2 Bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 11

### 6.2.1 Folketrygdloven § 11-5

Bestemmelsen setter i første ledd som inngangsvilkår for rett til ytelser eller kapittel 11, arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, at sykdom, skade eller lyte har nedsatt en persons arbeidsevne i en slik grad at han hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Så langt synes dette å være en videreføring av vilkårene for de tidligere stønadsordningene der det også var vilkår om nedsatt arbeidsevne.

Imidlertid følger det av bestemmelsens andre ledd at det ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad som kreves i første ledd, skal tas hensyn til en ikke-uttømmende rekke forhold; utdanning, interesser, ønsker, slik at bestemmelsen legger an til en bred vurdering. Vurderingen vil avdekke brukerens muligheter til å stå i eller å komme i arbeid, og er ikke primært en vurdering kun av helsetilstand. Den vurderingen det gis anvisning på er dermed bredere enn vurderingene etter de tidligere stønadsordningene, ved at det er angitt at forholdene det kan legges vekt på er en ikke-uttømmende liste.

For rehabiliteringspenger fremgikk det tilsvarende vilkåret om nedsatt arbeidsevne av folketrygdlovens § 10-8. Rehabiliteringspenger hadde som formål å dekke utgifter til livsopphold for den som grunnet sykdom, skade og lyte fortsatt var arbeidsufør og under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen.<sup>41</sup> Det var et vilkår for ytelsen at arbeidsevnen var nedsatt med minst halvparten på grunn av en funksjonsnedsettelse forårsaket av det helsemessige forholdet. Videre var det uttalt eksplisitt at arbeidsuførhet grunnet sosiale eller økonomiske problemer ikke gav rett til stønad.

---

<sup>41</sup> Rundskriv et til folketrygdloven § 10-8, R10-00-2-A06, punktet generell del, innledning, formål. Jfr. § 10-1

For yrkesrettet attføring ble det medisinske vilkåret angitt i tidligere § 11-5. Formålet med ordningen fremkom av folketrygdloven § 11-1 sett i sammenheng med §§ 11-5 og 11-6 slik de lød inntil 01.03.10. Yrkesrettet attføring skulle sikre livsopphold for de som grunnet helsemessige forhold hadde nedsatt inntektsevne, og som gjennomgikk nødvendige attføringstiltak. Ordningen skulle kompensere for nærmere bestemte utgifter ved disse. Ordningen yrkesrettet attføring var todelt, attføringsstønad skulle dekke konkrete utgifter i forbindelse med attføringstiltak, mens attføringspenger var livsopphold til kompensasjon for bortfalt inntekt. Vilråene for de to ytelsene var noe forskjellig, noe som er videreført under arbeidsavklaringspengeordningen.

Arbeidsevnen etter § 11-5 måtte grunnet sykdom, skade eller lyte være varig nedsatt, eller vedkommende måtte ha fått sine yrkesvalgmuligheter vesentlig innskrenket. Det fremkom i rundskrivet<sup>42</sup> under kommentarene til de enkelte paragrafer at det ikke var et like strengt krav til årsakssammenheng mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne som for rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad der det var et krav om at sykdom skulle være hovedårsak. Det krevdes for attføringspenger jfr. rundskrivet sammenholdt med lovteksten at de helsemessige forholdene måtte være ”en ikke uvesentlig årsak” til nedsatt inntektsevne eller yrkesvalghemninger, men det var i tidligere § 11-5 ikke oppstilt vilkår om at inntektsevnen måtte være nedsatt med en bestemt prosentandel. Det er en klar parallell mellom dette kravet til årsakssammenheng med det kravet som oppstilles etter den nye § 11-5.

Den tidligere bestemmelsen opererte med to alternative vilkår for ytelser, nedsatt inntektsevne eller innskrenket yrkesvalgsmuligheter. Varighetskravet var kun knyttet til den nedsatte inntektsevnen. Til sammenlikning oppstilles det ikke i den nye § 11-5 vilkår om varighet, verken i relasjon til sykdom eller arbeidsevne.

For tidsbegrenset uførestønad, som hadde til formål å være en kompensasjon for tapt inntekt som følge av varig uførhet jfr. folketrygdloven § 12-1, fulgte vilråene til sykdom og funksjonsnedsettelse av §§ 12-5, 12-6 og 12-7.

---

<sup>42</sup> Rikstrygdeverkets rundskriv R11-00-C00

Vilkårene, med unntak av praktiseringen av varighetskravet for sykdom, og kravet til gjennomførte behandlingstiltak, var identiske med vilkårene for uførepensjon, slik at det vises til behandlingen av denne stønaden nedenfor.

### 6.2.2 Folketrygdlovens § 11-13 og 11-6

Bestemmelsene angir vilkårene for å motta løpende arbeidsavklaringspenger.

Av § 11-13 første ledd fremgår det at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten. Dermed kan et krav om arbeidsavklaringspenger bli vurdert dit hen at vedkommende etter § 11-5 har fått nedsatt arbeidsevne i en slik grad at det er til hinder for å beholde eller skaffe seg arbeid, uten at arbeidsevnen nødvendigvis er nedsatt med så mye som halvparten jfr. § 11-13. Resultatet er da at vedkommende bare fyller vilkårene for stønadene i § 11-12 første og annet ledd til dekning av utgifter i forbindelse med gjennomføring av arbeidsrettede tiltak, men ikke til ytelsen til livsopphold.

Dette er en videreføring av ordningen under tidligere yrkesrettet attføring. Etter tidligere § 11-5 kunne en person fylle vilkårene for yrkesrettet attføring ved helsesituasjoner som førte enten til varig nedsatt inntektsevne eller vesentlig innskrenkning av mulighetene til å velge yrke eller arbeidsplass, fylle vilkårene for stønader til dekning av konkrete utgifter under gjennomføring av attføringstiltak i § 11-8 og forskrift om ytelser under yrkesrettet attføring (forskrift 1079/2001), men ikke til attføringspenger jfr. § 11-9.

Inntektsevnen etter den sistnevnte, men ikke etter de to førstnevnte bestemmelsene måtte være nedsatt med minst halvparten. Først der vilkåret med henblikk på graden av tapt arbeidsevne i § 11-9 var oppfylt kunne attføringspenger som hovedregel ytes under gjennomføringen av attføringstiltak.

Denne bestemmelsen korresponderer med bestemmelsen i den nye § 11-13 vedrørende arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspengene viderefører dermed systemet med lavere terskel i forhold til vilkår for tiltak, bistand og dekning av konkrete utgifter kontra en høyere terskel for ytelse til livsopphold.

Videre er det, for arbeidsavklaringspenger, utover vilkåret om nedsatt arbeidsevne i første ledd i § 11-13, et vilkår om at minst ett av vilkårene i § 11-6 er oppfylt, det vil si at vedkommende må enten må ha behov for aktiv behandling, for arbeidsrettede tiltak, eller at det etter gjennomføringen av slike tiltak fortsatt har en viss mulighet for å komme seg i arbeid, og får oppfølging fra NAV med dette som mål.

Vilkårene i § 11-6 bokstav a, b og c, som gjengitt ovenfor, kan for øvrig sees som en videreføring av behandlingsvilkåret for rehabiliteringspenger (a), aktivitetskravet under yrkesrettet attføring (b) og oppfølgingskravet der arbeidsevne kunne ligge noe frem i tid ved tidsbegrenset uførestønad, (c)

Behandlingsvilkåret under rehabiliteringspengeordningen fremgikk av § 10-8 andre ledd. Det var et vilkår for stønaden at vedkommende fikk aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Arbeidsrettede tiltak hos arbeidsgiver, eller i særlige tilfelle hos annen arbeidsgiver, kunne likestilles med dette. En tidlig vurdering av attføring skulle følge dersom tiltakene ikke førte frem. Videre fremgikk det av bestemmelsen at individuell oppfølgingsplan skulle utarbeides.

I bestemmelsens tredje ledd bokstav a til g ble personkretsen angitt. Det sentrale for alle undergruppene var at rehabiliteringspenger først kunne tilstås etter at arbeidsuførhet hadde vedvart over tid, kortest for studenter, der vilkåret var forutgående sammenhengene arbeidsuførhet i minst 20 uker, og lengst, et år, for de som uten å ha rett til sykepenger var arbeidsuføre. Regelen om forutgående arbeidsuførhet er ikke videreført.

Kravet til gjennomføring av tiltak under attføring fremgikk av tidligere § 11-6.

Bestemmelsens første ledd regulerte at ytelser kun kunne gis i samband med tiltak som var nødvendige og hensiktsmessige for å kunne beholde eller skaffe seg høvelig arbeid. Bestemmelsens andre ledd viste til § 11-5 andre ledd som fikk tilsvarende anvendelse, det vil si at det i nødvendighets- og hensiktsmessighetsvurderingen skulle vektlegges blant annet vedkommendes alder, utdanning, evner, og yrkesbakgrunn. Resultatet av at det etter § 11-6 skulle gjøres en vurdering av nødvendigheten for, og hensiktsmessigheten av et tiltak, var at en person kunne fremsette krav om attføring, og fylle de medisinske vilkårene etter § 11-5, men at for eksempel omplassering på

arbeidsplassen var mulig, gjerne etter kortere kompetanseheving, slik at attføringstiltak ikke ble vurdert som hensiktsmessig og nødvendig etter § 11-6, og ytelser ble avslått.

Dette vilkåret om nødvendighet og hensiktsmessighet er ikke eksplisitt videreført i lovbestemmelsene om arbeidsavklaringspenger.<sup>43</sup> Derimot er det i den nye § 11-6 oppstilt som vilkår for ytelser at det foreligger et *behov* for enten for medisinske eller arbeidsrettede tiltak, uten nærmere spesifisering av dette.

Tidsbegrenset uførestønad var forbeholdt de som riktignok var uføre, men der inntektsevne på lenger sikt kunne være mulig. Dette samsvarer med den nye § 11-6 bokstav c. I forarbeidene<sup>44</sup> til bestemmelsene om arbeidsavklaringspenger, som medførte opphevelsen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad, er det uttalt at målgruppen for den nye stønaden omfatter de som fylte vilkårene for tidsbegrenset uførestønad. Vilårene for arbeidsavklaringspenger slik de fremkommer i loven tydeliggjør dette. De som fylte vilkårene i kapittel 12 for tidsbegrenset uførestønad vil nå fylle vilkårene i § 11-5 og 11-13 da de har nedsatt arbeidsevne med minst halvparten, og i § 11-6 da de jfr. bokstav c etter gjennomførte tiltak vil kunne ha en viss mulighet til å komme i arbeid på sikt.

Arbeidsavklaringspenger kan utover hva som er behandlet ovenfor, også jfr. § 11-13 andre og tredje ledd, tilstås under inaktivitet til spesielle persongrupper uten at vilkårene i § 11-6 er oppfylt. Dette behandles ikke nærmere.

Arbeidsavklaringspenger tilstått etter § 11-13 kan jfr. § 11-10 ytes så lenge det er påkrevd under tiltak, begrenset til fire år. Dette samsvarer med mulig stønadslengde for tidsbegrenset uførestønad jfr. tidligere § 12-9 første ledd. I forhold til rehabiliteringspenger er dette en utvidelse der stønaden jfr. tidligere § 10-8 sjette ledd i normaltilfelle kun kunne utbetales i 52 uker. I forhold til yrkesrettet attføring kan dog

---

<sup>43</sup> I forhold til tildeling av ev. konkret tiltak fremkommer dette dog som et veiledende krav (bør) av Forskrift 1320/2008 nr. 1320, "Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv"

<sup>44</sup> St.meld.nr 9 (2006–2007) s. 209

tidsbegrensningen tolkes som en innskrenkelse, da attføringsytelser i prinsippet ikke var tidsbegrenset.

Da rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad kunne ytes suksessivt, og dermed langt over fire år, kan arbeidsavklaringspengenes begrensning oppfattes som en innstramming i forhold til mulig stønadslengde.

Arbeidsavklaringspengene er videre betinget av innsendelse av meldekort jfr. § 11-7, slik det også var ved yrkesrettet attføring, men ikke ved rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad.

### 6.2.3 Folketrygdloven §§ 11-8

Bestemmelsen hjemler aktivitetsplikt for mottakeren av arbeidsavklaringspenger og/eller tilleggsstønader. Det fremgår at aktivitetskravet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå, og at dette skal fastsettes ved innvilgelsen av ytelsen. Kravene til aktiviteten vil naturlig nok stå i sammenheng med de behovene for enten medisinsk eller arbeidsrettet aktivitet som har ført til at vilkårene i § 11-6 (se ovenfor) var oppfylt, og ytelse innvilget. Det opplyses i rundskrivet under punktet ”aktivitet er et vilkår for rett til ytelser” at ”For de fleste vil hovedaktiviteten bestå av behandling eller arbeidsrettede tiltak”. og at ”Hvilken behandling eller hvilke tiltak, det vil si hvilke aktivitetskrav som stilles til den enkelte bruker, vil fremkomme av aktivitetsplanen.”

For utformingen av aktivitetskravet, og dets innhold nedfelt i aktivitetsplan, vises det til behandlingen av NAV-loven § 14a.

Det angis i rundskrivet at bestemmelsen hovedsakelig skal fungere preventivt, slik at brudd på aktivitetsplikten hindres. Imidlertid vil ytelsen kunne stanses dersom aktivitetsplikten i henhold til planen ikke overholdes.

Bestemmelsen kan vanskelig sies å innføre noe nytt da det også for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad inntil 1.mars 2010 var forutsatt en medvirkning, og en plikt til aktivitet. Til illustrasjon kan det nevnes at rehabiliteringspenger etter § 10-8 andre ledd sjette punktum kunne falle bort dersom



mottakeren av ytelsen unnlot å ta imot tilbud om medisinske eller attføringsmessige tiltak, eller ikke medvirket til å utarbeide og utvikle individuell oppfølgingsplan. Etter tidligere § 12-9 andre ledd var det krav til at mottakerne av tidsbegrenset uførestønad skulle bidra aktivt i prosessen for å komme seg tilbake i jobb, selv om denne plikten ikke var like streng som etter den nye bestemmelsen.<sup>45</sup>

## 6.3 Rundskriv til kapittel 11

### 6.3.1 Innledning

Fremstillingen av hvordan folketrygdlovens bestemmelser i kapittel 11 blir behandlet i NAVs rundskriv baserer seg på rundskriv til ftrl. kap 11: Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, R11-00-F10, slik at det nedenfor kun henvises til ”rundskrivet”.

### 6.3.2 Rundskrivet til § 11-5

Rundskrivet til folketrygdloven § 11-5 utdyper bestemmelsen og angir praksis.

Under punktet ”§ 11-5 første ledd – Sykdom, skade eller lyte” gis anvisning på en definisjon av sykdom, skade eller lyte i tråd med hvordan dette defineres av den medisinske vitenskapen, og hvordan denne utvikler seg.

Under punktet ”§ 11-5 første ledd – Årsakssammenheng” opplyses det at de helsemessige forhold, i tråd med lovteksten, ikke trenger å være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen. Dog er det angitt at det er et krav om årsakssammenheng, angitt som at de helsemessige forhold må være en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne, slik at sosiale, økonomiske eller andre forhold kun vil kunne forsterke eller bekrefte en nedsatt arbeidsevne, men ikke alene føre til oppfyllelse av vilkåret.

Det poengteres under punktet ”Nedsatt arbeidsevne” at det ikke er noe krav om at arbeidsevnen trenger å være varig nedsatt, men i motsetning til rent forbigående, angis den å måtte være nedsatt ”av en viss varighet”, noe som er svært skjønnsmessig.

Videre understrekes det at varighetskravet kun relaterer seg til arbeidsevnen, og ikke til helsetilstanden. Vilkåret om nedsatt arbeidsevne av varighet vil dermed kunne være oppfylt selv der hvor helsetilstanden etter kort tid vil bedre seg, men der sykdommen

---

<sup>45</sup> Ot prp. Nr 4 (2008-2009) s.22

allikevel har ført til at en person har falt ut av arbeid, og vil kunne få problemer med å vende tilbake.

En viktig presisering foreligger der rundskrivet behandler i hvilken grad arbeidsevnen må være nedsatt. Det poengteres her at det kun er et krav om at nedsettelsen er av ”en ikke uvesentlig grad”, og at det ikke er et krav om en bestemt grad av nedsettelse, f. eks 50 prosent. Det vises imidlertid i denne sammenheng til § 11-13, hvorfra det i motsetning til § 11-5 følger et krav om minst 50 prosent bortfall av arbeidsevne, men at dette kun er et vilkår for ytelsen til livsopphold, og ikke til andre stønader eller tiltak. Det fremgår av § 11-5 første ledd at når det skal vurderes om en persons arbeidsevne er nedsatt, så skal dette vurderes opp mot ”inntektsgivende arbeid”. Rundskrivet angir under punktet ”§ 11-5 første ledd – Hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid ” dette å være ethvert ordinært arbeid som kan gjøre bruker selvforsørget, og som bruker er fysisk og psykisk i stand til å utføre. Inntektsgivende arbeid avgrenses videre mot varig skjermede tiltak, og det omtales også at bruker må være villig til å ta yrker / arbeidsplasser som mulig ikke er i samsvar med hans erfaring, status eller tidligere lønnsnivå.

Det er poengtert i rundskrivet under samme punkt at arbeidsgiver har en vidtrekkende plikt til å tilrettelegge, slik at arbeidsavklaring kan avslås dersom det ikke dokumenteres at bedriftsinterne tiltak er forsøkt i tilstrekkelig grad. Det vil i et slikt tilfelle logisk sett ikke være dokumentert at en person hindres i å beholde inntektsgivende arbeid jfr. § 11-5 første ledd.

Under punktet ”§ 11-5 andre ledd – Momenter ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid” presiseres det at momentene lovteksten opererer med ikke er uttømmende. Det er omtalt at det er et krav at det skal foretas en arbeidsevnevurdering, og at det er strenge kriterier for å gjøre unntak fra dette, eksemplifisert ved sykehusinnleggelse. Det er imidlertid, verken i NAV-loven eller i folketrygdloven, hjemmel for å pålegge bruker deltakelse i utferdigelse av arbeidsevnevurdering, annet enn hva som følger av den mer generelle opplysningsplikten i § 21-3<sup>46</sup>. Dette er dermed

---

<sup>46</sup> Riktignok er det i forskriften 1320/2008: Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. i § 1-3 gitt en bestemmelse som gir NAV mulighet til å kreve gjennomføring av arbeidsevnevurdering, men dette er i relasjon til tildeling av tiltak, ikke i forhold til inngangsvilkårene for stønad.

uheldig sett i forhold til hvilken rolle rundskrivene fyller som rettskilde innen trygderetten, da det ikke er utenkelig at uttalelsen i rundskrivet kan føre til at det blir stilt et tilleggsvilkår for å oppfylle kravene i § 11-5 uten at dette fremgår av lovens ordlyd.

### 6.3.3 Rundskrivet til § 11-13 og 11-6

Under underpunktet ”Minst 50 prosent reduksjon i arbeidsevnen” under rundskrivets punkt ”§ 11-13 Arbeidsavklaringspenger” gis det anvisning på hvordan bestemmelsen skal sees i sammenheng med § 11-5. Det opplyses at vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten skal bygge på den vurderingen som er gjort etter § 11-5, slik at dersom arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at dette er til hinder for yrkesdeltakelse, så skal det i forhold til § 11-13 legges til grunn at denne nedsettelsen av arbeidsevnen er på minst 50 prosent dersom det ikke foreligger helt klare indikasjoner på noe annet. En slik indikasjon som nevnes er dersom en person jobber i mer enn halv stilling. Der er altså i rundskrivet gitt anvisning på at en vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten etter § 11-13 skal basere seg på en vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt i en ikke uvesentlig grad etter § 11-5. Dog er det poengtert at vurderingene kan falle forskjellig ut. Konsekvensen, at en person kan fylle vilkårene for tiltak og stønad til dekning av utgifter til disse etter § 11-5, men ikke til løpende livsopphold etter § 11-13 er og i denne sammenheng opplyst i rundskrivet.

Det er et vilkår for arbeidsavklaringspenger i § 11-13 første ledd at vedkommende også fyller et av vilkårene i § 11-6. Vilråene i § 11-6 oppstiller krav om aktivitet, enten at det foregår medisinske eller arbeidsrettede tiltak, eller at det etter at slike har blitt gjennomført er slik at vedkommende fortsatt har en viss mulighet for å komme i arbeid. Kravene til aktivitet behandles i rundskrivet under punktene ”§ 11-6 bokstav a – Behov for aktiv behandling”, ”§ 11-6 bokstav b – Behov for arbeidsrettet tiltak” og ”§ 11-6 bokstav c – Etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a og/eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid”. Kravene til aktiv behandling omtales som medisinske tiltak som ikke trenger å være sammenhengende pågående, men som må vurderes ut i fra den enkeltes medisinske tilstand, og at de må være ledd i medisinsk behandlingsplan. Denne omtalen er i tråd med de krav som ble oppstilt i det tidligere rundskrivet vedrørende rehabiliteringspenger.

Det er ikke angitt i rundskrivet en utførlig utdypning av hva som menes med arbeidsrettede tiltak utover at slike tiltak fremgår av forskrift. Denne forskriften<sup>47</sup>, oppgir tiltakene avklaring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidspraksis, oppfølging, arbeid med bistand, opplæring, bedriftsintern opplæring, tidsbegrenset lønnstilskudd, tiltak i arbeidsmarkedsbedrift, og varig tilrettelagt arbeid.

Det siste alternativet i § 11-6, at det etter gjennomføring av tiltak, medisinske eller arbeidsrettede, fortsatt er en viss mulighet for å komme i arbeid er i rundskrivet under punktet "Hvor stor må muligheten for å komme i arbeid være?" oppgitt at det som kreves er at det ikke er utelukket at vedkommende på sikt igjen vil kunne komme i arbeid. Denne utdypning samsvarer ikke med hva som tidligere ble omtalt som tildelingskriterium for tidsbegrenset uførestønad fremfor uførepensjon i den opphevede § 12-9. I sistnevnte bestemmelse ble det angitt at tidsbegrenset stønad skulle tilstås når det etter en helhetsvurdering var sannsynlig at inntektsevnen kunne bedres, noe som krever større grad av fremtidig mulighet enn at det skal være "ikke utelukket".

Arbeidsavklaringspengeordningen vil dermed romme de det ikke er sannsynlig at igjen vil komme i jobb, men som det dog ikke er utelukket at igjen kommer i aktivitet, følgelig en større persongruppe, som tidligere delvis var henvist uførepensjon.

#### 6.4 Vurdering

En kan etter dette oppsummere at målgruppen for de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrensede uførestønad er inkludert i arbeidsavklaringspengeordningen. Vilkårene for den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger overlapper i all hovedsak de tidligere vilkårene for de tre opphevede stønadene. Kravene til sykdom, til nedsettelse av arbeids / inntektsevnen og til aktive tiltak - medisinsk eller arbeidsrettede synes å være nær uendret i forhold til de tidligere ordninger.

De få endringene som har tilkommet er av en art som synes å utvide personkretsen i forhold til de tidligere stønadene samlet sett, og til å gjøre vilkårene for løpende stønad lempeligere, f. eks ved at det ikke lenger er krav om forutgående sykdom, slik det var under rehabiliteringspengeordningen og at det ikke lenger er krav om varig nedsatt arbeidsevne, slik det var etter tidsbegrenset uførestønad.

---

<sup>47</sup> Forskrift nr. 1320/2008 Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.



## **7 Bestemmelsene i NAV-loven om behovs- og arbeidsevnevurdering**

### **7.1 Innledning**

Bestemmelsene i NAV-loven innfører på mange måter noe nytt i trygderettslig sammenheng, og er noe mer enn kun en samlende bestemmelse i forhold til et tidligere fragmentarisk regelverk. På denne bakgrunn gjennomgås bestemmelsene nedenfor.

### **7.2 NAV-loven § 14a**

Bestemmelsen ble tilføyd ved lovendring i desember 2008<sup>48</sup>, med trådte ikke i kraft før 1. februar 2010.<sup>49</sup>

I første ledd gis enhver som henvender seg til NAV-kontoret rett til å få sitt bistandsbehov vurdert, og dersom det er behov for en mer omfattende vurdering av dette, gis de også rett til en såkalt arbeidsevnevurdering.

Enhver som ønsker det har nå en lovfestet rett til å få vurdert sitt behov for bistand fra NAV, uten at dette er knyttet opp mot et fremsatt krav om stønad, eller er betinget av registrering som arbeidssøker slik tilfellet var i forhold til den opphevede bestemmelse om bistandsvurdering i arbeidsmarkedsloven § 11.<sup>50</sup>

I det følgende behandles hovedsakelig arbeidsevnevurderingen fremfor vedtak om bistandsbehov, da førstnevnte har størst relevans i forhold til stønader og tiltak.

Det som etter NAV-lovens § 14a første ledd skal vurderes og fastsettes i en arbeidsevnevurdering er mulighetene for at vedkommende kommer i arbeid, hva slags

---

<sup>48</sup> lov 19 des 2008 nr. 106

<sup>49</sup> res. 29 jan 2010 nr. 64

<sup>50</sup> Lov nr 76. 10. desember 2004, Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven).

arbeid som skal være målet, behovet for bistand for å komme i arbeid, en vurdering av om, og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt, samt hvilken type bistand som kan være aktuelt.

Arbeidsevnevurdering vil kunne danne grunnlag for innvilgelse av stønader fra folketrygden, eller videreføring av allerede løpende stønader. Nytt med § 14a er imidlertid at man ikke bare som tidligere har rett på informasjon og å bli vurdert, men at denne vurderingen skal munne ut i et vedtak som kan påklages etter andre ledd, dog ikke til trygderetten, da trygderetten jfr. lov om anke til trygderetten<sup>51</sup> § 1 ikke har kompetanse til å behandle anker over avgjørelser under NAV-loven.

Vedtak om bistands/arbeidsevnevurdering kan dermed potensielt føre til at den som mottar negativt vedtak etter både NAV-loven § 14a, og om løpende stønad, vil kunne velge å angripe både vedtaket om bistandsbehov og vedtaket om løpende ytelse, og se at ankeprosessene følger forskjellige løp.

Det kan ut fra lovens ordlyd synes uklart om klageretten er knyttet kun til bistandsvedtaket, eller også til arbeidsevnevurderingen.

Ane-Louise Svele har i sin masteroppgave gjennomgått og vurdert bestemmelsen, særlig med henblikk på klagerett, og funnet at også arbeidsevnevurderingen forvaltningsrettslig må regnes som et vedtak, og dermed omfattet av klageretten.<sup>52</sup>

Undertegnede er særlig på grunnlag av at slik vurdering vil kunne avgjøre rettigheter og aktivitetsplikter (utforming av aktivitetsplan) under stønadsordninger, eller også danne basis for innvilgelse av slike, enig i Sveles vurdering.

Løsrevet fra stønader og tiltak vil en arbeidsevnevurdering være av liten betydning. Først i relasjon til krav om stønader og mulige tiltak viser vurderingens rolle seg, herunder betydningen av klageretten.

---

<sup>51</sup> Lov 1966-12-16 nr 9: Lov om anke til Trygderetten.

<sup>52</sup> *ARBEIDSAVKLARINGSPENGENE - En hvit elefant?*, Svele 2009 side 52. En bearbeidelse av masteroppgaven er publisert i "Tidsskrift for erstatningsrett" 1/2 2010 s. 42-74 under tittelen *Arbeidsavklaringspengene – en ny ytelse i folketrygden*.

Det fremkommer i forarbeidene<sup>53</sup> til § 14a at behovs- og arbeidsevnevurderingene skal danne "...grunnlag for å vurdere om tildelingskriteriene for livsoppholdsytelsene er oppfylt", og at vurderingene vil kunne sammenliknes med dagens legeerklæringer, selv om det også poengteres at vilkårene for stønader vurderes separat. Slik undertegnede forstår dette, vil sammenhengen mellom en arbeidsevnevurdering og et vedtak om stønad innføre et uheldig element av at NAV selv utarbeider faktum / dokumentasjon ved å vurdere arbeidsevne forut for et vedtak de skal fatte, noe som vil kunne påvirke de materielle rettighetene.

Etter § 14a tredje ledd har den som har fått fastslått sitt bistandsbehov i behovs- eller arbeidsevnevurdering rett til å delta i utarbeidelse av aktivitetsplan. Slik plan er forutsatt i flere av folketrygdlovens bestemmelser om arbeidsavklaringspenger, se blant annet §§ 11-3 og 11-13 annet ledd, slik at utarbeidelse av aktivitetsplan fremstår mer som et krav en som en rettighet, særlig da aktivitetskravet til fastsatte aktiviteter etter § 11-8 vil være nedfelt i planen, og den i forarbeidene<sup>54</sup> er forutsatt brukt som et verktøy i oppfølgingsarbeidet av brukeren.

Hvilket tiltak, eller hvilken aktivitet en mottaker av arbeidsavklaringspenger skal gjennomføre, klarlegges gjennom arbeidsevnevurdering, og nedfelles i aktivitetsplanen. Vil dette endre materielle rettigheter ved å utvide eller innskrenke brukers rett til tiltak, og da særlig i forhold til valgrett av tiltak?

Som nevnt i punkt 6.2.2 er det i bestemmelsene om arbeidsavklaringspenger ikke videreført vilkår om gjennomføring av hensiktsmessige og nødvendige tiltak, slik tilfellet var for de tidligere ytelsene. Vurderingen av om et tiltak, medisinsk eller arbeidsrettet, er hensiktsmessig og nødvendig, er nå knyttet til tiltakets nedfellelse i aktivitetsplanen. Dette kan sluttet fra forarbeidene til NAV-loven § 14a<sup>55</sup> der det

---

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) s. 54

<sup>54</sup> *Ibid* s. 27

<sup>55</sup> Ot.prp. nr 4 (2008-2009) side 56



forutsettes at aktivitetsplanen skal inneholde målet for aktiviteten, hva slags jobb aktiviteten skal føre frem til, og hvordan dette målet skal nås.<sup>56</sup>

Det fremgår av forarbeidene<sup>57</sup> til NAV-loven at det ikke er klagerett på aktivitetsplanen der de konkrete tiltakene fremkommer. Under attføring var det mulig å angripe vedtak om tiltak etter tidligere § 11-6 ut i fra uenighet rundt vurderinger av nødvendigheten og hensiktsmessigheten av tiltakene, mens det nå ut fra de nevnte forarbeidene er slik at bruker som er misfornøyd med elementer i aktivitetsplanen ikke kan klage på denne, men må påklage vedtaket etter § 14a, og søke å få endret NAVs vurdering av hans behov for tiltak da det ikke er klagerett på aktivitetsplanen.

Dersom bruker i henhold aktivitetsplanen blir gitt et tiltak skal det fattes vedtak om dette. Det er gitt forskrift<sup>58</sup> om innholdet av arbeidsrettede tiltak, og om hvem som kan tildeles hvilke tiltak. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i en intern instruks gitt retningslinjer<sup>59</sup> for anvendelse av denne. Det fremkommer under kommentarer til forskriftens § 1-5 at ”vedtak om et arbeidsrettet tiltak kan påklages og bruker kan kreve en begrunnelse for vedtaket.” Dermed kan en tro at det i likhet med ordningen under tidligere attføring allikevel er videreført en klagerett i forhold til tiltakstildeling, og at denne fortsatt er knyttet til vedtak om konkret tiltak.

Det fremgår imidlertid av instruksen at det ikke skal fattes vedtak om avslag etter forskriften, kun om innvilgelse, og at det ikke kan klages på at man ikke har fått tildelt et annet tiltak.

Brukers rett til tiltak er med dette blitt vesentlig dårligere ved at Nav etter utformingen av aktivitetsplanen ikke kan angripes og etterprøves i sin vurdering av hensiktsmessigheten og nødvendigheten av det enkelte tiltak.

---

<sup>56</sup> Dette forutsettes av arbeids- og velferdsdirektoratet i deres høringsuttalelse i Ot prp.nr4 (2008-2009)side 56

<sup>57</sup> *Ibid* side 56 sammenholdt med side 52 til 55

<sup>58</sup> Forskrift nr 1320/2008 ”Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. ”

<sup>59</sup> Se [www.nav.no](http://www.nav.no) ”Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak”

I ytterligere en relasjon kan brukers rett til tiltak sies å ha blitt dårligere etter innføringen av NAV-lovens § 14a. Ane-Louise Svele påpeker i den tidligere nevnte artikkelen i *”Tidsskrift for erstatningsrett”* at dekningsmulighetene for utgifter forbundet med attføringen nå er endret.<sup>60</sup> Endringen består i at dekning av utgifter til bøker og undervisningsmateriell, reise, flytting, barnetilsyn og bolig fortsatt er hjemlet i folketrygdloven, mens stønadene til dekning av skolepenger, fadderpenger og arbeidstreningsplass nå hjemles i arbeidsmarkedsloven. Hvilken endring av de materielle rettighetene innebærer dette ? Svele påpeker at dette innebærer, utover at arbeidsmarkedsloven er unntatt Trygderettens kompetanse, at stønadene som er hjemlet i arbeidsmarkedsloven ikke lenger er gjenstand for et rettskrav.

Da arbeidsmarkedsloven er en rammelov, vil stønadene etter denne loven kun kunne tilstås så lenge det er penger på budsjettet, men dersom dette ikke er tilfelle, foreligger det ikke rettskrav til stønaden. På denne måten vil en brukers mulighet til å gjennomføre f. eks utdanning som tiltak bli redusert i forhold til tidligere. Bruker kan nå komme i den situasjon at utgifter til bøker, men ikke til skolepenger dekkes. På denne måte synes omfanget og innholdet av brukers materielle rettigheter å være redusert.

### 7.2.1 Er arbeidsevnevurdering en rett eller en plikt?

Bestemmelsen om den nye behovskartleggingen og arbeidsevnevurderingen i NAV-loven § 14a er utformet som en rettighet som tilligger bruker av NAV, ikke en plikt. Dette står i kontrast til hva som bla. fremgår av NAVs informasjon gitt til eksempel på deres internettsider der det fremgår at ”Hvis du søker om arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram eller uførepensjon, skal det foretas en arbeidsevnevurdering.”<sup>61</sup> Da det allerede tilligger bruker en omfattende informasjons- og opplysningsplikt jfr. folketrygdloven § 21-3 synes dette i utgangspunktet samsvarende, og uproblematisk.

---

<sup>60</sup> Ane-Louise Svele i *”Tidsskrift for erstatningsrett”* 1/2 2010 s. 47

<sup>61</sup> [www.nav.no](http://www.nav.no) under overskriften ”Arbeid” og punktet ”aktuelt i arbeidslivet” og ”Arbeidsevnevurdering i NAV”

Bestemmelsen i § 21-3 favner imidlertid kun opplysninger som er *nødvendige* for å avgjøre saken, og en plikt til å bidra til sakens opplysning.

Opplysningene som forutsettes gitt i arbeidsevnevurderingen, bla i NAVs skjema for egenvurdering<sup>62</sup>, synes å kunne befinne seg i et grenseland i forhold til dette da det bla. spørres om fritidsaktiviteter og sosiale forhold, herunder boligforhold og vurdering av egen økonomisk situasjon; forhold som er uvedkommende for om f.eks. vilkårene for uførepensjon er oppfylt. At slike opplysninger kan være nødvendige opplysninger i forhold til stønadsordninger av mer sosial karakter, eller for å velge tiltak der stønad allerede er innvilget kan imidlertid ikke utelukkes. I forhold til den kommunale stønadsordningen "kvalifiseringsprogrammet"<sup>63</sup> og i forskrift om arbeidsavklaringspenger er det også gitt hjemmel<sup>64 65</sup> for å pålegge brukere av NAV slik plikt til å gjennomgå arbeidsevnevurdering, men hjemmel for å hevde at slik vurdering er et inngangsvilkår for arbeidsavklaringspenger kan ikke undertegnede finne.

Spørsmålet om arbeidsevnevurdering er en plikt, og dermed om manglende overholdelse av denne plikten kan sanksjoneres overfor bruker, f. eks ved at krav om stønad avslås er så langt ikke behandlet av Trygderetten.

### 7.3 NAV-loven § 15

NAV-loven trådte i kraft 1.juli 2006, og gir i § 15 første ledd en rett til informasjon om tjenester og ytelser fra NAV, og i tredje ledd rett til å få utarbeidet individuell plan. Er det gjennom bestemmelsen gitt nye eller endrede materielle rettigheter?

---

<sup>62</sup> NAV-skjema "Egenvurdering - Ressurser og muligheter - NAV 30-02.06"

<sup>63</sup> Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening mot stønad for langtidsmottakere av sosialtjenester, eller de som står i fare for å bli det, skal også gi oppfølging nødvendig for å komme i arbeid eller aktivitet. Ordningen skal også gi også en mulighet for å avklare rettigheter til inntektssikring utover arbeid.

<sup>64</sup> Lov nr.131 18. desember 2009; Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29.2

<sup>65</sup> Forskrift 1320/2008 "Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv". § 1-3

Retten til informasjon om rettigheter og plikter, og forvaltningens plikt til å gi slik informasjon fremgår av forvaltningsloven § 11.

Rett for arbeidssøkere til informasjon fra daværende Aetat fremgikk av den nå opphevede § 9, og til å få sitt bistandsbehov vurdert fremgikk av den nå opphevede § 11 i samme lov. NAV-lovens § 15 er en videreføring av disse bestemmelsene.

Sosialtjenesten skal i følge Sosialtjenesteloven § 4-1 gi opplysninger, råd og veiledning for å løse eller forebygge sosiale problemer. Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har med hjemmel i sosialtjenesteloven § 4-3a rett til at det utarbeides en individuell plan. Om bestemmelsen i NAV-loven § 15 om rett til individuell plan uttales det i forarbeidene at den ”svarer til avgrensningen av retten til individuell plan i sosial- og helselovgivningen.”<sup>66</sup>

Bestemmelsen i NAV-loven § 15 kan sies å være et resultat av hensynene, og målene med NAV reformen, særlig ønsket om å ”få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”<sup>67</sup>, da den samler både tidligere og nåværende bestemmelser om informasjon og bistand i en bestemmelse. Bestemmelsen er et bidrag til en mer helhetlig og koordinert tjenesteytelse, men kan vanskelig sies å innføre nye materielle rettigheter.

## 7.4 Vurdering

Innføringen av ordningen med vurderinger av arbeidsevne og bistandsbehov uten at dette er knyttet opp mot bestemt stønad i NAV-loven § 14a er en endring i forhold til før NAV-reformen. Ordningen synes å kunne bidra til bedre belysning av den enkeltes situasjon, og dermed lettere kanalisering inn mot riktig tiltak og / eller stønad. Bruken av planer i fastsettingen av rettigheter og plikter, og den mulig endrede og innskrenkede klageadgang ser ut til å føre til at mottakerne av stønad / deltakerne på tiltak er gitt mindre valgfrihet i relasjon til utformingen av aktivitetene de skal gjennomgå, noe som synes å stride mot reformens mål om bedre tilpassing til den enkelte.

---

<sup>66</sup> Ot.prp.nr.47 (2005-2006) side 84

<sup>67</sup> St.prp. nr. 46 (2004-2005) side 56-57

## **8 Uførepensjon**

### **8.1 Hovedvilkårene for ytelsen**

De sentrale vilkår for uførepensjon som kompensasjon for inntektstap på varig basis fremkommer i folketrygdloven §§ 12-5, 12-6 og 12-7. Vilkårene som oppstilles her er at inntektsevnen med hovedårsak i varig sykdom, skade eller lyte er nedsatt med minst 50 prosent, og at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak for om mulig å bedre inntektsevnen.

### **8.2 Bestemmelsene i folketrygdloven**

#### **8.2.1 Folketrygdloven § 12-5**

Folketrygdloven § 12-5 omtales gjerne som ”behandlings- og attføringsvilkåret”.

Det er i bestemmelsen oppstilt som vilkår for uførepensjon at både hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er forsøkt uten at arbeidsevnen er bedret.

Vilkåret i første ledd første punktum om at hensiktsmessig behandling skal være forsøkt sikter til medisinsk behandling.

Behandlingsvilkåret må sees i relasjon til sykdomsvilkåret i § 12-6, og til vilkåret om omfanget av inntektstapet i § 12-7. Det vil vanskelig kunne avgjøres om det foreligger sykdom, skade eller lyte som hovedårsak til et varig tap av minst halve inntektsevnen dersom det gjenstår muligheter for at helsesituasjonen, og dermed også inntektsevnen, kan bedres. Vurderingen av om hensiktsmessig behandling har blitt gjennomført vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering, der det vurderes opp mot hverandre hvilken behandling som er forsøkt, kontra hvilken behandling som fortsatt er mulig, og herunder om dette vil kunne føre til endringer av helsetilstanden av betydning for funksjons- og inntektsevne.

Det oppstilles i bestemmelsens første ledd andre punktum et vilkår om at arbeidsrettede tiltak må ha blitt forsøkt før uførepensjon kan tilstås, dersom dette ikke er åpenbart uten hensikt. I tråd med behandlingsvilkåret kan attføringsvilkåret sees som et utslag av en tankegang om at uførepensjon skal være siste utvei der alt annet ikke nytter. I tillegg til dette vil forsøk på attføring fungere som et ledd i kartleggingen av funksjonsevnen i forhold til de andre vilkårene for ytelsen.

I bestemmelsens andre ledd er det oppstilt momenter til vurdering av hensiktsmessigheten av både behandling og arbeidsrettede tiltak. Det fremgår her at det skal, ”legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter.” I forhold til om (ytterligere) arbeidsrettede tiltak er hensiktsmessig vil en dermed måtte vurdere faktorer som vedkommendes helsemessige forhold, funksjonsevne, tilknytning til arbeidslivet, og det foreliggende arbeidsmarkedet.

Bestemmelsen i folketrygdloven har ikke blitt endret siden januar 2005.

### 8.2.2 Folketrygdloven § 12-6

Folketrygdloven § 12-6 oppstiller som vilkår for pensjon at vedkommende har varig sykdom, skade eller lyte som har gitt en varig funksjonsnedsettelse som igjen er hovedårsaken til en nedsettelse av inntekts / arbeidsevnen. I likhet med bestemmelsen i § 8-4 som setter sykdom som vilkår for sykepenger, er det her uttrykkelig sagt at økonomiske og sosiale årsaker til arbeidsuførhet ikke er stønadsutløsende.

Derimot er det, i motsetning til hva angår sykepenger i § 8-4, gitt en nærmere avgrensning av sykdomsbegrepet i lovteksten. Det fremkommer i § 12-6.2 at ”Når det skal avgjøres om det foreligger sykdom, legges det til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis”.

På dette punktet er folketrygdloven ikke endret siden 1997.

### 8.2.3 Folketrygdloven § 12-7

Folketrygdloven § 12-7 stiller som vilkår at inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten før pensjon kan innvilges. Det gis anvisning på hvordan man skal vurdere og fastslå dette, og hvilke omstendigheter som skal vektlegges. Oppsummeringsvis kan det

sies at vilkåret som oppstilles i § 12-7 krever at vedkommende varig har tapt minst halve inntektsevnen, og at man for å kunne fastlå om dette er tilfelle, må vurdere vedkommendes inntektsnivå før og etter uførhetens inntreden.

Bestemmelsen har ikke blitt endret siden 1999.

#### 8.2.4 Folketrygdloven § 12-9

Folketrygdloven § 12-9 regulerte fra 2004 til 2010 skillet mellom uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad. Tidsbegrenset uførestønad er nå rettshistorie, men bestemmelsen omtales i det følgende da den er en viktig endring av en materiell regel som følge av NAV-reformen.

Bestemmelsen i folketrygdloven § 12-9 hadde et kort liv. Bestemmelsen trådte i kraft 1.januar 2004, og ble opphevet fra 1.mars 2010.<sup>68</sup>

Fra 1.januar 2004 til og med 28. februar 2010 var folketrygdens stønadsordning ved varig uførhet todelt. Vilklårene for de to uføreytelsene, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon, var med unntak av praktiseringen av varighetsvilkåret like. Skillet mellom ytelsene, utover beregningsmåte, var at der uførepensjon ble, og blir, tilstått som ytelse inntil alderspensjon, ble tidsbegrenset uførestønad tilstått for opptil fire år ad gangen. Mottakere av tidsbegrenset uførestønad skulle følges opp av trygdekontoret og senere NAV med sikte på retur til hel eller delvis aktivitet.

Formålet med innføringen av tidsbegrenset uførestønad fra 1.januar 2004 var å få ned antallet uførepensjonister. Det var ved endringen av uføreordningen ikke hensikten å utvide målgruppen for uføreytelser, eller å liberalisere regelverket.<sup>69</sup> I et av de sentrale forarbeidene til innføringen av Arbeidsavklaringspenger, og dermed også for opphevelsen av tidsbegrenset uførestønad, uttales det at særregler om beregningen av

---

<sup>68</sup> Innført ved endringslov nr. 55 20. juni 2003 nr. 55, opphevet ved lov nr.106 19.des.2008, i kraft 1.mars 2010 jfr. res. nr 189 19.feb.2010

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 102(2001-2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad) side 2 og 41.

stønaden som ble innført, fikk ordningen med tidsbegrenset uførestønad til å likne mer på uførepensjon enn hva som opprinnelig var tenkt.<sup>70</sup> Disse ordningene gjorde det mindre økonomisk gunstig å gå tilbake til jobb, og at mange av mottakerne så på ytelsen som uførepensjon. Regjeringen foreslo<sup>71</sup> derfor å innlemme tidsbegrenset uførestønad i arbeidsavklaringspengene for sterkere å signalisere ytelsens midlertidige karakter, og at målet for den enkelte skulle være retur til arbeidslivet. Dette ble gjennomført ved at stønadsordningen ble opphevet fra 1. mars 2010.<sup>72</sup>

### 8.2.5 Folketrygdloven § 12-12.

Bestemmelsen gir regler for revurdering av uføregrad på bakgrunn av ”vesentlige endringer” i forhold av betydning for inntekts- eller arbeidsevnen, og også om hvilke forhold som ansees som vesentlige.

Bestemmelsen gir hjemmel for å revurdere en tilstått uførepensjon der en persons funksjonsevne og/eller hans inntektsevne bedrer seg.

I bestemmelsens andre ledd er det gitt en regel om at der det har gått et år siden pensjonen ble innvilget, kan vedkommende ha en inntekt på inntil en gang folketrygdens grunnbeløp, uten at dette fører til revurdering av pensjonen.

Bestemmelsens tredje ledd gir den ofte kalte ”frysregelen”. Dersom ytelsen grunnet inntektsendring har blitt redusert eller falt bort, og mottakeren av pensjonen har gitt NAV beskjed om inntektsøkningen, så kan retten til pensjonen beholdes i inntil fem år, og ytterligere fem år ved søknad.

Bestemmelsen, slik den fremgår av folketrygdloven har ikke etter NAV-reformen vært gjenstand for endring. Bestemmelsen ble dog endret kun få måneder før NAV-reformens iverksetting, og må sees i sammenheng med reformen da den synes å være et klart uttrykk for arbeidslinja. Endringene består i at den perioden pensjonen kan fryses er utvidet fra tidligere tre til fem år, og nå også med mulighet for ytterligere fem år etter

---

<sup>70</sup> St.meld. nr. 9 (2006–2007) side 212

<sup>71</sup> *Ibid* side 208

<sup>72</sup> Lov nr.106 19.des.2008, i kraft 1.mars 2010 jfr. res. nr 189 19.feb.2010



søknad. Denne endring, sammen med en tilføyelse i samme ledd om at den som har fylt 60 år i det pensjonen reduseres eller faller bort beholder retten til ytelsen til fylte 67 år ble gjort ved endringslov til folketrygdloven 16. desember 2005 nr. 118, i kraft fra 1. januar 2006.

Bestemmelsen gir pensjonister muligheter til å komme tilbake til helt eller delvis deltagelse i yrkeslivet, og utvidelsen av mulighetene den gir må kunne sees som et utslag av filosofien om at arbeid skal være det naturlige førstevalg.

### 8.3 Rundskriv til kapittel 12

#### 8.3.1 Innledning

I NAVs rundskriv til folketrygdloven kapittel 12 blir reglene i folketrygdloven utdypet, det blir angitt løsninger på tolkningsspørsmål lovteksten reiser, samt at praksis blir omtalt. Vurderingen av om en person har krav på uførepensjon beror på en rekke vilkår, hvorav flere er skjønnsmessige. Ved at tema for skjønnsutøvelsen i rundskrivene omtales, avgrenses og mulig også endres over tid vil en endring av de løsninger rundskrivene gir anvisning på kunne endre vilkårene for uførepensjon.

Den videre fremstilling består av en sammenlikning av rundskrivene pr. september 2005<sup>73</sup> med rundskriv etter siste endring i mars 2010.<sup>74</sup>

#### 8.3.2 Rundskrivet til § 12-5

Under ”Generell Kommentar – Formål” er rundskrivet noe endret. Rundskrivet viser til Stortingsmelding nr. 9 2006-2007 ”Arbeid, Velferd og inkludering” og at det er gjennomført tiltak og lovendringer med sikte på å få flere i arbeid, og redusere avgangen fra arbeidslivet. Videre understrekes fleksibilitet og samordning av

---

<sup>73</sup> Rikstrygdeverkets rundskriv R12-00-I05

<sup>74</sup> NAV-rundskriv R12-00-C10

virkemidler med utgangspunkt i den enkeltes behov og ressurser. Som naturlig kan være vises det i denne sammenheng til NAV-loven, og dens bestemmelser om rett til vurderinger av arbeidsevne og hjelpebehov.

Under underpunktet ”Brukerens rettigheter og plikter” under samme punkt vises det til § 21-8 første ledd hvorfra det refereres at alle som har fått sin arbeidsevne nedsatt, har en plikt til å medvirke aktivt for å gjennomføre arbeidsrettede og medisinske tiltak med det siktemål å kunne komme tilbake i arbeid. Dette er også uttalt i det eldre rundskrivet. Det som imidlertid springer en i øynene er at det i det eldre rundskrivets innledende generelle kommentarer i større grad fokuseres på brukerens rettigheter og plikter, og da særlig plikter.

Det er i underpunktene ”Krav til gjennomgått hensiktsmessig behandling” og ”Krav til gjennomført utføring” tilkommet endringer.

Under punktet ”§ 12-5 Første og andre ledd - Krav om gjennomgått hensiktsmessig behandling og utføring” ”Hva menes med utføring ” er det ikke gjort endringer i hvordan arbeids- og velferdsdirektoratet definerer hensiktsmessig behandling.

Imidlertid er det gjort endringer under punktet der hensiktsmessig utføring – nå individuelle og hensiktsmessige tiltak - defineres. I det nyere rundskrivet vises det nå til rundskrivet til § 11-6 for definisjon av arbeidsrettede tiltak. I det tidligere rundskrivet er dette inntatt i rundskrivet til § 12-5 der det gis eksempler på hva slik utføring kan være, og det understrekes at det må dokumenteres at tiltak har vært forsøkt på arbeidsplassen før uføreytelse kan innvilges.

I det eldre rundskrivet uttales det at den aktuelle behandlingen må være ført frem til et punkt der det kan bedømmes om varig sykdom og funksjonsnedsettelse i § 12-6 er oppfylt. Det nye rundskrivet inkluderer i tillegg til dette at det skal være mulig å ta stilling til om også vilkåret om nedsatt inntektsevne i § 12-7 er oppfylt.

Det vises samtidig til retningslinjene til § 11-6. Det beskrives i dette rundskrivet<sup>75</sup> under punktene ” Ikke lenger en viss mulighet for at bruker skal komme i arbeid” og ” Bruker som skal søke uførepensjon” at dersom arbeidsavklaringspenger skal avslås etter § 11-6 med den begrunnelse at det ikke lenger er en viss mulighet for at vedkommende skal komme i jobb, så bør det gjøres en grundig vurdering av den avklaringen som har

---

<sup>75</sup>NAV-rundskriv R11-00-F10

foregått, for å unngå at avslag på uførepensjon blir gitt med begrunnelse i at det ikke er gjennomgått tilstrekkelige tiltak – medisinsk og arbeidsrettet. Dette synes som en naturlig videreføring av retningslinjene for samhandlingen mellom Trygden og Aetat. Det som imidlertid synes underlig er at det i denne sammenheng uttales i rundskrivet til § 11-6 at ”Det må da foretas en arbeidsevnevurdering”. Det vises til hva som er beskrevet under NAV-loven § 14.a. En arbeidsevnevurdering er for en bruker av NAVs tjenester en rettighet, ikke en plikt. Dermed må rundskrivets rekkevidde på dette punkt reduseres til å tolkes som en instruks overfor etatens medarbeidere om å søke å benytte et bestemt arbeidsverktøy i opplysningen og vurderingen av saken.

Både det eldre og det yngre rundskrivet har et punkt der kravet til gjennomførte individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak behandles. På dette punktet ser rundskrivet ut til å ha blitt gjenstand for en forenkling. Store deler av den utdypning av utførelsesvilkåret, med angivelse av krav til dokumentasjon, at de kan foregå bedriftsinternt eller eksternt, og den utdypning av hva som menes med individuell tilpassning som man kunne finne i det tidligere rundskrivet er nå erstattet med en passus der det uttales at ”hva som vil være individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak som hovedregel være klarlagt under det forutgående oppfølgingsløpet”. Dette kan synes som en endring av utførelsesvilkåret. Dette virker som om en ikke lenger skal forholde seg til en generell standard for hva som kreves forsøkt, og hvordan dette skal gjøres, men at en nå viser til den enkelte sak, slik at vurderingen blir mer skjønnsmessig.

Det er ikke tilkommet endringer i rundskrivets beskrivelse av unntaket for utførelseskravet, der utførelse av åpenbare grunner ikke vil føre frem.

Under rundskrivets punkt § 12-5 tredje ledd – ”krav om funksjonsvurdering” gis i begge versjoner en utdypning av lovtekstens krav om at funksjonsevnen skal ha vært vurdert av lege eller annet fagpersonell. Begge utgaver av rundskrivet angir at funksjonsvurdering er viktig for å kunne vurdere ikke bare en diagnose, men hvordan sykdomstilstanden den gir uttrykk for virker inn på arbeidsevnen. Rundskrivet fra før NAV-reformen gir detaljerte anvisninger for vurderingstemaet for funksjonsvurderingen, det vil si hvordan vedkommende utfører forskjellige oppgaver i hjem og på arbeid. Det er omtalt hvordan

et fokus på evner og muligheter gjennom funksjonsvurderingen kan være egnet til å avdekke ressurser, og dermed muligheter for fortsatt aktivitet. Det er utdypet hvilke faggrupper som kan være aktuelle for deltakelse i slik bred vurdering.

I det nye rundskrivet er det inntatt samme definisjon av funksjonsvurdering som tidligere. Det som imidlertid er endret, er at den utdypning som tidligere fremgikk av rundskrivet er tatt ut, og erstattet med en henvisning til NAV-lovens § 14a. Det sies i denne sammenheng at ”Brukere som søker om uførepensjon skal ha gjennomført en arbeidsevnevurdering ...” Denne henvisningen, og uttalelsen om at arbeidsevnevurdering skal være foretatt gir imidlertid ikke fullgod mening. Det er etter NAV-lovens § 14a som tidligere nevnt en rett for den enkelte, ikke en plikt til å gjennomgå en arbeidsevnevurdering utover den generelle plikt til å gi opplysninger. Dette sees tydelig i forhold til bestemmelsen i Lov om sosiale tjenester i NAV<sup>76</sup> § 29 andre ledd bokstav a der det uttales at det er et vilkår for deltakelse i kommunalt kvalifikasjonsprogram<sup>77</sup> at arbeidsevnevurdering er gjennomført. Det kan etter dette synes som om et nytt vilkår for uførepensjon har blitt innført gjennom en tilføyelse til et rundskriv.

### 8.3.3 Rundskrivet til § 12-6

Rundskrivet behandler at det for uførepensjon oppstilles et vilkår om sykdom, skade eller lyte, at dette har ført til varig funksjonsnedsettelse, og at dette igjen er årsak til nedsatt inntekts- eller arbeidsevne.

Under punktet ” § 12-6 Tredje ledd - Krav til årsakssammenheng mellom sykdom, funksjonsnedsettelse og nedsatt inntektsevne/arbeidsevne” har rundskrivet blitt noe endret. Underpunktet ”om funksjonsevne” omtaler ikke lenger kun at funksjonsevnen er en kopling mellom de medisinske og de inntektsmessige forhold, og at en funksjonsvurdering skal si noe om hvilke gjøremål en person kan eller ikke kan utføre. Det er nå inntatt henvisning til retningslinjene til NAV-loven § 14a, og det uttales på samme måte som det gjøres i rundskrivet til § 12-5 at ”brukere som søker om

---

<sup>76</sup> Lov nr.131 18. desember 2009 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

<sup>77</sup> Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om opplæring og arbeidstrening mot stønad for langtidsmottakere av sosialtjenester, eller de som står i fare for å bli det, skal også gi oppfølging nødvendig for å komme i arbeid eller aktivitet. Ordningen skal også gi også en mulighet for å avklare rettigheter til inntektssikring utover arbeid.

uførepensjon skal gjennomføre en arbeidsevnevurdering”. Dette er et krav som ikke har hjemmel i folketrygdloven. Undertegnende er enig i hva som sies i det nye rundskrivet, at ”Arbeidsevnevurderingen vil være sentral for vurderingen om sykdom, skade eller lyte har medført varig funksjonsnedsettelse”, men er som nevnt av den oppfatning at gjennomføring av arbeidsevnevurdering fremstår som et vilkår i rundskrivet er uheldig.

Under underpunktet ” Narkotikarelaterte problemer” omtales særlige forhold og hensyn i de tilfellene der krav om uførepensjon beror på stoffavhengighet. Rundskrivet har her vært gjenstand for en endring som kan synes liten og uviktig, men som allikevel kan ha rekkevidde av betydning for den aktuelle persongruppe. I samme avsnitt som det i det eldre rundskrivet betones at inngangsvilkårene skal vurderes strengt, uttales det at ytelsen bare kan innvilges ” når medisinsk behandling og attføring er gjennomført/forsøkt gjennomført i *rimelig* grad, og det likevel *synes klart* at det ikke er *realistisk* å forvente at videre behandling/attføring vil gi et *positivt resultat*”. Denne setning er nå endret, og fremstår slik; ”når medisinsk behandling og ulike arbeidsrettede tiltak er gjennomført / forsøkt gjennomført i *tilstrekkelig grad over tid*, og det er *slått fast* at *ingen* behandling etter arbeidsrettede tiltak ansees å føre frem til *ordinært arbeid*”. (Mine kursiveringer). Dette er en innstramming av vilkårene for pensjon for persongruppen med narkotikarelaterte problemer. Dersom uttalelsen i rundskrivet er å forstå dithen at det skal gjelde strengere vilkår for denne enn for andre diagnosegrupper, må dette være opp til lovgiver, og være gjenstand for demokratisk prosess. Dette har ikke vært tilfelle, slik at rundskrivet på dette punkt angir en praksis som ligger utenfor lovens rammer. Følgen av dette kan bli at vedtak i tråd med rundskrivets angivelse av strengere praksis vil kunne bli kjent ugyldige.

Utover disse mindre justeringene som er omtalt ovenfor er ikke rundskrivet endret. Dette medfører at NAVs retningslinjer for praktiseringen av vurderinger rundt bestemmelsens mest vesentlige punkter er de samme som for fem år siden, herunder definisjonen av sykdomsbegrepet, kravet til årsakssammenheng mellom sykdom og

nedsatt funksjonsevne og mellom funksjonsevne og nedsatt inntekts / arbeidsevne, herunder hovedårsakslærens<sup>78</sup> rolle.

#### 8.3.4 Rundskrivet til § 12-7

Bestemmelsen i folketrygdloven § 12-7 stiller som vilkår for uførepensjon at inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten, og gir retningslinjer for hvordan det skal vurderes hvor høy uføregraden er.

Rundskrivet gir til dels detaljerte retningslinjer for hvordan man skal beregne og fastsette inntektsnivå før uførhet opp mot inntektsnivå etter uførhet, for dermed å komme frem til uføregrad, forutsatt at beregningen viser at minst halve inntektsevnen er tapt.

Det er ikke gjort endringer av betydning i rundskrivet. Prinsippene for vurderingene og fastsettingene av inntektsnivåene er de samme, herunder hvilke inntekter som skal og skal ikke medregnes i beregningene.

Det kun gjort endringer i rundskrivet i forhold til endring av skatteregler, noe som ikke behandles nærmere.

### 8.4 Forskrifter til kapittel 12

#### 8.4.1 Forskrift til § 12-7

Det er i forskrift 266/1997 gitt detaljerte regler til utdyping av § 12-7. Forskriften er ikke endret etter juni 2006 bortsett fra en mindre endring i forhold til skatteregler og inntektsnivå for unge uføre.

#### 8.4.2 Forskrift til § 12-12.

Det er i forskrift 392/1997 gitt utfyllende regler om fastsetting av inntektsgrensen, dvs. inntekten en pensjonist i tillegg til pensjonen kan ha uten at dette regnes som vesentlig endring i § 12-12s forstand, regler om at en fastsatt inntektsgrense kan endres, og om inntektsgrenser for spesielle persongrupper og spesielle inntekter.

Forskriften er ikke endret siden 2004.

---

<sup>78</sup> Om hovedårsakslæren, se Peter Lødrup, "Lærebok i erstatningsrett" (Oslo 2005) side 262-263

## 8.5 Vurdering

Uføreordningen i folketrygden var ved iverksettingen av NAV-reformen todelt, slik at den favnet både de som var uføre uten utsikt til endring på sikt, og de som derimot på sikt igjen kunne tenkes igjen å få en hel eller delvis arbeidsevne. Den viktigste endringen av folketrygdens uføreordning etter NAV-reformen er opphevelsen av tidsbegrenset uførestønad, slik at mottakerne av denne stønaden som før var regnet som uføre, nå regnes som under avklaring mot nye jobbmuligheter.

Utover dette har ikke folketrygdens regler om uførepensjon blitt gjennomgripende endret.

De sentrale vilkårene i forhold til varig sykdom, tap av funksjons- og inntektsevne, gjennomgått behandling og arbeidsrettede tiltak er i all hovedsak ikke endret.

Uføreordningen har imidlertid ikke blitt stående helt uendret gjennom NAV-reformen. Det er sterkere enn tidligere betont at uførepensjonering skal være siste utvei. Dette kommer særlig til syne i rundskrivene der det i angivelsen av hvilken praksis som skal følges, understrekes tydeligere enn før at det må dokumenteres at andre løsninger har vært forsøkt, at det er tap av funksjon, og ikke diagnose i seg selv som er av betydning, og at en grundig vurdering av arbeidsevne skal gå forut for eventuell uførepensjon.

## 9 Fremmes formålene bak NAV-reformen – og hvordan?

### 9.1 Innledning

Med virkning fra 1. juli 2006 ble Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet som nevnt under punkt 3 slått sammen til den nye statlige Arbeids- og velferdsetaten. NAV-reformen er først og fremst en organisatorisk reform,<sup>79</sup> dog ikke utelukkende. Innenfor den nye rammen av en etat som jobber for et felles mål vil det naturlig nok bli enklere å nå målene som er satt for reformen, men en ny organisering trenger ikke nødvendigvis være tilstrekkelig.

---

<sup>79</sup> Kjønstad (2009) side 28.

Spørsmålet i denne oppgaven fem år etter etableringen av NAV er i hvilken grad de materielle vilkårene for ytelser til livsopphold har blitt endret i denne perioden – og i tilfelle hvordan disse endringene synes å fremme de målene som er satt for reformen.

Denne avsluttende delen av oppgaven kan sees i sammenheng med hva som i rettssosiologien betegnes som spørsmålet om rettens tilsiktede og utilsiktede virkninger.<sup>80</sup> Reformens formål betegnes som de tilsiktede virkningene, og min vurdering vil dermed bli om endringene i de materielle reglene synes å fremme disse. Jeg tar først utgangspunkt i hver stønad; sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, og vurderer hvordan endringene de forskjellige stønadene har vært gjenstand for synes å fremme NAV-reformens mål. Til slutt vil jeg under en samlet vurdering av noen fellestrekk ved endringene av de materielle reglene vurdere om disse også kan medføre utilsiktede virkninger som tvert i mot kan motvirke reformens formål.

## 9.2 Sykepenger

### 9.2.1 Vurdering av endringene

Som nevnt tidligere i oppgaven har ikke de materielle reglene som regulerer vilkårene for rett til sykepenger blitt vesentlig endret siden iverksettingen av NAV-reformen. Imidlertid er det tydelig at de mindre endringene som har blitt gjort samlet sett peker ut et mulig skifte i tankegang. Samlet sett setter endringene ved innføringen av dialogmøtet, den sterkere poengteringen og reguleringen av arbeidstaker og arbeidsgivers plikter i forhold til hverandre, vektleggingen av planmessig oppfølging, og den stadig sterkere betoning av funksjon fremfor diagnose, et sterkere fokus på at det som skal belyses ikke er begrensninger og rettigheter, men muligheter til aktivitet tross av sykdom, og at passivitet skal være absolutt siste utvei.

Det er også blitt satt et stadig sterkere fokus på at dersom helsemessige problemer truer målet om yrkesdeltakelse, så skal disse problemene forsøkes løst på arbeidsplassen, mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som de aktive parter.

Resultatet av endringene av sykepengereglene i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven kan betraktes både som en innstramming i vilkårene for sykepenger, noe som vil kunne

---

<sup>80</sup> Thomas Mathiesen, *Retten i Samfunnet, En innføring i rettssosiologi*, Oslo 2005 side 44 og 45



oppfattes som et kutt i et velferdsgode, men også som et vern for den enkelte fra utstøting fra arbeidslivet.

Endringene på sykepengeområdet kan sees som et resultat av at det de senere år har blitt lagt stadig mer vekt på arbeidslivet som arena for inkludering i samfunnet. Dette omtales blant annet i forarbeidene til arbeidsmiljøloven der det uttales at ”Det overordnede målet er et arbeidsliv med plass for alle”.<sup>81</sup>

### 9.2.2 Hvordan kan dette i tilfelle fremme reformens formål?

Økt inkludering i arbeidslivet med økt grad av selvforsørgelse gjennom arbeidsinntekt vil kunne avstedkomme mindre behov for stønad til livsopphold som naturlig konsekvens. Endringene i sykepengeordningen, selv om de ikke er omfattende, vil kunne bidra til å forhindre sykmelding og dermed faren for utstøting av arbeidslivet. Særlig arbeidsmiljølovens økte krav til bedre tilrettelegging av den enkeltes arbeidssituasjon, også etter at funksjonsevnen har endret seg, kan bidra til at flere kan være lenger i arbeid.

Dersom sykmelding likevel ikke kan unngås vil reglene om plikt til planmessig og tidlig oppfølging fra arbeidsgiver kunne bidra til å gjøre retur til jobb enklere ved at båndet til arbeidsplassen ikke brytes. Kravene til at dette skal dokumenteres vil kunne fungere som en tilskyndelse til at dette blir gjort. Dermed vil formålene bak NAV-reformen, særlig med henblikk på målet om flere i arbeid og færre på stønad lettere kunne nås.

## 9.3 Arbeidsavklaringspenger

### 9.3.1 Vurdering av endringene

Innføringen av arbeidsavklaringspenger til erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er den klart mest omfattende endring av ytelser innen folketrygden etter iverksettelsen av NAV-reformen.

Endringene sett i forhold til tidligere stønadsordninger er gjennomgått og vurdert tidligere i oppgaven, det oppsummeres derfor her kun kort.

Den nye ordningen stiller vilkår for løpende stønad som i all hovedsak overlapper vilkårene for alle de tre tidligere stønadsordningene, og har dermed en hovedsakelig samlende og samordnende funksjon. Det er fortsatt et vilkår om sykdom og nedsatt

---

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 13

arbeidsevne, mens vilkårene til behandling, arbeidsrettede tiltak eller en avventende tilstand er nå alternative, og de er knyttet til den samme stønaden. Tidligere var disse vilkårene enkeltstående, og nødvendige, og knyttet til hver sin stønadsordning. Hvilke tiltak som skal iverksettes skal bestemmes av den enkeltes behov, og ikke av hvilken stønad han mottar.

Det som kan betegnes som nytt fremfor kun samordnende er ordningen med behovskartlegging av arbeidsevnevurdering som er innført i NAV-loven. Retten til behovskartlegging og arbeidsevnevurdering er ikke knyttet til en bestemt stønad, men da en kartlegging av arbeidsevne oftest vil være aktuell der det er aktuelt å iverksette tiltak, vil særlig arbeidsevnevurderingen sees i sammenheng med arbeidsavklaringspengene.

Videre er det også nytt at det for arbeidsavklaringspenger ikke oppstilles vilkår om varigheten av den nedsatte arbeidsevnen, verken sett i forhold til hvor lenge den har vart, slik som for rehabiliteringspenger, eller til hvor lenge den må antas å vedvare, som tilfelle var for tidsbegrenset uførestønad.

### 9.3.2 Hvordan kan dette i tilfelle fremme reformens formål?

Arbeidsavklaringspengeordningen vil ved den forenkling av stønadssystemet den er et uttrykk for, kunne frigjøre ressurser til aktiv oppfølging av brukerne av NAV, noe som fremmer et av reformens hovedmål. Ved at brukere ikke lenger må veksle mellom forskjellige ytelser, og fremsette krav som skal behandles for hver stønad, vil man kunne bruke ressurser som tidligere ble brukt på vurdering av vilkår og fatting av vedtak, til funksjoner rettet inn mot kartlegging, aktivering og oppfølging av den enkelte.

Det er fortsatt et hovedvilkår om nedsatt arbeidsevne for arbeidsavklaringspenger i likhet med de tidligere stønadene. Ved at den enkelte nå ikke må dokumentere dette gjentatte ganger, vil en muligens kunne dreie fokuset vekk fra at arbeidsevnen er nedsatt og over på hvilken arbeidsevne som fortsatt finnes. Dersom en lykkes i dette, vil det kunne være mulig å nå målet om å få flere i arbeid og færre på stønad.

Reidun Nordvoll og Knut Fossestøl har oppsummert forskning på effekten av attføringstiltak.<sup>82</sup> De peker på at attføring synes å ha en god effekt på yrkesdeltakelsen

---

<sup>82</sup> AFI-Notat 13/2010 (Arbeidsforskningsinstituttets notatserie) side 75 -75

til de som gjennomgår tiltak, men at det er innbyrdes forskjeller mellom effekten av tiltakene, og at det er store forskjeller mellom personer med funksjonsnedsettelse, slik at dette krever variert innsats overfor forhold som hos den enkelte kan være sammensatte. Innføringen av behovskartlegging og arbeidsevnevurdering, vil kunne bidra til å sikre slik variert innsats. Dette vil fremme reformens mål om bedre tilpassing til den enkeltes behov da nettopp kartlegging av hva et behov består i vil være en nødvendig forutsetning for å kunne fylle det, i tråd med arbeidsforskningsinstituttets funn. Ved at brukernes behov og arbeidsevne skal kartlegges løst fra de begrensninger de tidligere stønadene gav, vil gi en forhåpentligvis oppnå en bedre og mer nøyaktig kartlegging av den enkelte der flere muligheter blir vurdert. Dette vil igjen kunne gjøre det lettere å kanalisere vedkommende inn mot riktig tiltak for å komme i jobb – eller for å avdekke at det ikke foreligger et reelt behov for tiltak. På denne måten synes også målet om flere i aktivitet og arbeid fremmet gjennom at riktig virkemiddel for å nå målet om aktivitet lettere kan bli identifisert og iverksatt.

## 9.4 Uførepensjon

### 9.4.1 Vurdering av endringene

Som behandlet tidligere i oppgaven er det ikke gjort omfattende endringer i de materielle reglene som styrer vilkårene for uførepensjon etter iverksettingen av NAV-reformen.

De endringene undertegnede har funnet, er at uføreordninger ikke lenger er todelt mellom tidsbegrenset uførestønad og varig uførepensjon, at perioden for hvilende pensjonsrett ved arbeidsforsøk er utvidet, og at det i rundskrivene gis angivelse på en noe endret praksis med strengere krav til at alle andre løsninger enn uførepensjon skal ha vært forsøkt, herunder noe som fremstår som et strengere krav til hvor langt attføring må ha vært forsøkt.

### 9.4.2 Hvordan kan dette i tilfelle fremme reformens formål?

Muligheten for hvilende pensjonsrett jfr. ftrl. § 12-12 er utvidet fra tre til fem år. Utvidelsen av denne ”frysordningen” vil kunne virke motiverende for reetablering i arbeidslivet ved at en utvidelse av perioden vil kunne gi mer tid til dette, og gi pensjonisten trygghet i form av en ”retrettmulighet” dersom arbeidsforsøket ikke lykkes.

Denne tryggheten vil kunne bidra til at flere forsøker å komme seg tilbake til arbeidslivet; helt eller delvis. Utvidelsen av hvilende pensjonsrett vil dermed kunne fremme reformens mål om å få flere i arbeid, og færre på stønad.

Det er i rundskrivene til folketrygdens uføreordning kommet et sterkere fokus på at forsøkte attføringstiltak skal dokumenteres bedre og forsøkes mer uttømmende, og at grundige arbeidsevnevurderinger skal gjøres for å avdekke (rest)arbeidsevne. Dette er en innstramming i uføreordningen ved skjerping av særlig attføringsvilkåret. En slik innstramming i ordningen vil ikke nødvendigvis i seg selv forhindre overgang til passivitet og stønad. Måten innstrammingen er gjort på vil imidlertid kunne bidra til dette. Ved at det stilles strengere krav til vurdering av arbeidsevnen og til forsøkte tiltak før uførepensjon kan innvilges, vil en forhåpentligvis avdekke de tilfeller der en potensiell uførepensjonist fremdeles har muligheter for yrkesdeltakelse. Dermed vil vedkommende, gjerne gjennom tiltak, kunne bli gitt muligheten for (igjen) å komme i arbeid. Dermed vil skjerpingen av vilkårene for uførepensjon kunne bidra til å fremme reformens mål.

Opphevelsen av tidsbegrenset uførestønad henger sammen med samordningen med de to andre tidligere ytelsene, slik at det dermed vises til hva som er sagt om hvordan den nye stønadsordningen vil kunne fremme reformens formål. Det som imidlertid må nevnes her, er at opphevelsen av tidsbegrenset uførestønad i seg selv kan fremme reformens mål. Det er omtalt i forarbeidene til innføringen av arbeidsavklaringspengene at mange av mottakerne av tidsbegrenset uførestønad betrakter ytelsen som uførepensjon.<sup>83</sup> Det uttales deretter at å innlemme mottakerne av tidsbegrenset uførestønad i arbeidsavklaringspenger vil sende et signal om at formålet med stønaden er å komme i jobb. Det er oppgitt at disse vurderingene bygger delvis på en rapport om evaluering av regelverksendringer på rehabiliteringspengeordningen, gjort av Agderforskning.<sup>84</sup> I denne rapporten gjøres det rede for at det etter deres undersøkelser ble funnet at overgang til tidsbegrenset uførestønad innebar kryssing av

---

<sup>83</sup> St.meld. nr. 9 (2006–2007) side 212

<sup>84</sup> FoU rapport nr. 4/2006; Tid er ikke alt, Evaluering av regelverksendringen i rehabiliteringspengeordningen, Torunn S. Olsen, Nina Jentoft og Gro Kvåle

et mentalt skille over til uførhet for den enkelte, slik at brukeren ved å bli innvilget tidsbegrenset uførestønad mistet fokuset på arbeidslivet.<sup>85</sup>

Dersom man ved opphevelsen av tidsbegrenset uførestønad reduserer den personkretsen som definerer seg selv som falt ut av arbeidslivet på varig basis, vil dette forhåpentligvis, slik funnene i den refererte undersøkelsen indikerer, opprettholde fleres fokus på å vende tilbake til arbeidslivet, og dermed være med til å fremme reformens mål.

## 9.5 Ikke-tilsiktete virkninger – kan endringene i reglene motvirke reformens formål?

### 9.5.1 Innledning

Kan regelendringene føre til at færre kommer i arbeid og aktivitet, men derimot flere på stønad, mer kompliserte forhold for brukerne og mindre grad av tilpassning til deres behov, samt en mindre helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning?

En vurdering av alle tenkelige utilsiktede konsekvenser av de endrede materielle reglene vil føre for langt i denne oppgaven. I det følgende begrenses vurderingene til å omfatte noen mulige utilsiktede virkninger av relevans for alle stønadstypene.

### 9.5.2 Flere på stønad:

Det er tidligere i oppgaven pekt på at inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger er lempet sett i forhold til de tidligere stønadene. Ved at man inkluderer en større persongruppe i stønadsordningen vil dette kunne ha den utilsiktede virkning å øke sosial trygghet i form av bedre inntektssikring for en større gruppe.

Imidlertid vil man også ved å utvide personkretsen kunne tenke seg en potensielt mer negativ utilsiktet konsekvens, at flere kan komme til å velge stønad fremfor arbeid. For mange, særlig de med ingen eller lav inntekt, vil den inntektssikringen stønaden gir, kunne motvirke den motivasjonsfaktor som ligger i yrkesdeltakelse, hvis de ved å motta stønad er sikret en like høy eller høyere inntekt som fra inntektsgivende arbeid. De vil

---

<sup>85</sup>*Ibid* side XII og 89.

da kunne ”låses inne” i en stønadssituasjon dersom de føler de ikke har noe å vinne på å gå ut i arbeidslivet.

Sykdom er et sentralt inngangsvilkår ikke bare for arbeidsavklaringspenger, men også for sykepenger og uførepensjon. Som vist tidligere i oppgaven er ikke sykdomsvilkårene i forhold til sykepenger og uførepensjon slik de fremgår av lov, forskrift og rundskriv blitt endret i løpet av NAV-reformen. Undertegnede våger likevel den påstand at det ikke er umulig at sykdomsvilkåret i praksis har blitt, og fortsatt er under endring. Både i forhold til sykepenger og uførepensjon er det vektlagt i rundskrivene at funksjon skal vektlegges fremfor sykdom. Det er ikke utenkelig at med et sterkere fokus på en persons funksjon isolert sett, vil det ved vurderingen av om vilkårene for en stønad er oppfylt, lettere kunne mistes av syne hva som er årsakene til denne funksjonsnedsettelsen, herunder sykdom. Dette vil igjen kunne føre til at personer som riktignok har funksjonsnedsettelse, men som ikke skyldes sykdom, vurderes å fylle vilkårene for ytelsen. Dersom dette skjer vil det i praksis innebære at kravet til sykdom som hovedårsak til (arbeids-)uførhet (hovedårsakslæren) i praksis blir redusert til et krav om sykdom som samvirkende årsak til uførheden. Dette vil innebære en lemping av vilkårene for både sykepenger og uførepensjon, og mulighet for flere på stønad.

### 9.5.3 Dårligere tilpassning til brukernes behov:

I Nou 2001 nr 22 påpekes det i forhold til arbeidet med å utføre personer med funksjonsnedsettelse på side 265 at ”Det oppleves som et problem at Aetat ansetter generalister fremfor spesialister, da mange yrkesveiledere og arbeidsformidlere har manglende kunnskap om det å være funksjonshemmet jobbsøker, og om deres muligheter og rettigheter”

Sammenslåingen av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad medførte at tre persongrupper ble samlet. Gruppene hadde til felles at de i forskjellige grader var uavklart i forhold til videre arbeidsliv. Imidlertid kan det også hevdes at disse tre persongruppene var innbyrdes forskjellige, og at man ved å samle dem mister den enkelte gruppens særtrekk av syne. Til eksempel; persongruppen for attføringspenger omfattet personer i grenseland mot å være ordinære arbeidssøkere, mens persongruppen for tidsbegrenset uførestønad omfattet personer som var varig

uføre. At persongruppene nå er samlet vil kunne medføre at NAV mister fokus og kompetanse på de utfordringer og muligheter som knyttet seg til hver gruppes særlige situasjon, og at brukerne blir møtt av ”generalister”. Videre vil det kunne, med en slik stor persongruppe, være fare for at standardiserte løsninger tvinger seg frem da brukermassen blir for stor til at individuelt tilpassede løsninger og tiltak kan utvikles og iverksettes.

#### 9.5.4 Mindre effektivitet

Det ble av Rattsø-utvalget påpekt i forhold til målet om en effektiv velferdsforvaltning at ”Etatene og sosialtjenesten utfører et betydelig dobbeltarbeid, bl.a. ved å håndtere samme bruker flere ganger...”<sup>86</sup>

Behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger i tillegg til vurderinger av vilkår for stønad vil kunne vise seg å være svært tid og ressurskrevende, og innebære et betydelig element av dobbeltarbeid.

Selv om etatene og sosialtjenesten nå er samordnet lokalt, er det altså undertegnedes vurdering at dobbeltarbeidet ved håndtering av bruker flere ganger, ved først å vurdere bistandsbehov og arbeidsevne, og så å vurdere stønadsvilkår, har blitt videreført. Også innføringen av meldeplikt hver 14. dag jfr. § 11-7 for en større persongruppe vil potensielt medføre betydelige oppgaver i forhold til kontroll og utbetaling.

Samordningen av etatene kan risikere å ikke gi den økte effektivitet som var ønsket ved at det er gitt nye og endrede materielle regler som fordrer merarbeid overfor den enkelte bruker. Ved at dette er gjort, vil en potensielt kunne se for seg en situasjon der velferdsforvaltningens effektivitet blir svekket ved at saksbehandlerne rekker å behandle færre saker, saksbehandlingstiden vil kunne øke, og brukerne passiviseres i ventetid på saksbehandling.

---

<sup>86</sup> Nou 2004: 13 s. 292

## 10 Avslutning og konklusjon

Formålene bak NAV-reformen er som omtalt i avsnitt 3 å få flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, en forenkling for brukerne og å tilpasse til brukernes behov, samt å få en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning.<sup>87</sup>

NAV-reformen er hovedsakelig en organisatorisk reform. Undertegnede har imidlertid med denne oppgaven forsøkt å belyse de delene av NAV-reformen som griper inn i – og endrer - de materielle trygderettighetene.

Har inngangsvilkårene for folketrygdens stønader blitt lempeligere de siste fem årene ? Eller har vilkårene blitt strengere ? Er det introdusert nye tildelingskriterier for ytelsene, eller har det tilkommet nye krav for å motta stønadene fortløpende ? Dette er noen av spørsmålene jeg stilte meg forut for gjennomgangen av folketrygdens sykdomsbaserte ytelser til livsopphold.

Konklusjonen etter gjennomgangen av disse stønadene er at det har tilkommet få endringer i de materielle trygderettighetene i løpet av de snart fem årene NAV-reformen har vært virksom. Jeg har ikke funnet en gjennomgripende endring av de materielle vilkår for trygdeytelser, noe en kunne tro ville være tilfelle etter å ha satt seg inn i NAV-reformens ambisiøse mål.

Er konklusjonen dermed at NAV-reformen kan betegnes som en ny verktøykasse full av gammelt verktøy ?

Undertegnede vil under tvil svare nei på dette.

De endringene som har tilkommet har ikke vært tallrike. De har som nevnt heller ikke representert radikale endringer av de materielle rettighetene. Imidlertid kan de sies å

---

<sup>87</sup> St.prp. nr46 (2004-2005) s. 10



være representative for en utviklingstendens som har vært tydelig lenge før NAV-reformens iverksettelse; nemlig arbeidslinja.

De endringer i de materielle vilkår for trygdeytelser som har blitt gjort i løpet av reformen, om de så ikke er mange eller radikale, peker ut en klar tendens. Endringene sett i sammenheng kan best betegnes som et skifte av fokus. Felles for alle regelendringene kan sies å være at det ikke lenger skal spørres ”hvor syk er du” før ytelser utbetales, men snarere ”hva kan du allikevel bidra med” før tiltak iverksettes for om mulig å øke funksjonen ytterligere.

Min konklusjon blir dermed, at selv om omfanget av endringer av de materielle trygderettighetene ikke har vært så omfattende som en skulle tro ut fra reformens målsetninger, så har Nav-reformen på ingen måte vært uten betydning for de materielle trygderettighetene.

.

## **Litteraturliste**

### Lover

Norges Grunnlov, 17. mai 1814

Lov 28. februar 1997 nr. 19, Lov om folketrygd

Lov 16. juni 2006 nr. 20, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen

Lov 17. juni 2005 nr. 62, Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv

Lov 10. februar 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov 16. desember 1966 nr. 9 Lov om anke til Trygderetten

Lov nr 10 23. februar 2007: Lov om endringer i arbeidsmiljøloven og

Lov 23. februar 2007 nr. 10

lov 19. desember. 2008 nr. 106

Lov 18. desember 2009 nr. 131; Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Lov nr 76. 10. desember 2004, Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven).

Sosialtjenesteloven § 4-1 gi opplysninger, råd og veiledning

Endret ved lov 20. juni 2003 nr. 55

Lov 19 des 2008 nr. 106

Lov 16. desember 2005 nr. 118

Lov 26. mars 1999 nr. 14; Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

### Forskrifter

Forskrift nr. 266 25. mars 1997: Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt

Forskrift nr. 392 30. mars. 1997: Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister og mottakere av tidsbegrenset uførestønad

Forskrift nr. 1079 11. september 2001: Forskrift om ytelser under yrkesrettet attføring

Forskrift nr.1668 21.desember 2005: Forskrift om unntak fra vilkåret om legeerklæring når kiropraktorer og manuellterapeuter dokumenterer arbeidsuførheten med erklæring  
Forskrift nr 1320 11. desember 2008: Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv  
Forskrift nr. 1194 15. september 2009: Forskrift om overgangsregler for personer som ved innføringen av arbeidsavklaringspenger mottar rehabiliteringspenger, attføringspenger, attføringsstønader eller tidsbegrenset uførestønad

### Forarbeider

NOU 2001: 22 Fra bruker til borger - En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer

NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov

Stortingsmelding nr 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Stortingsmelding nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

Odelstingsproposisjon nr 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Odelstingsproposisjon nr 49 (2004–2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Odelstingsproposisjon nr. 102(2001-2002) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)

Odelstingsproposisjon nr 4 (2008-2009) Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)

### Rundskriv

Rikstrygdeverkets rundskriv R08-00-L05

Rikstrygdeverkets rundskriv R12-00-I05

Rikstrygdeverkets rundskriv R11-00-C00

Rikstrygdeverkets rundskriv R10-00-2-A06

Nav-rundskriv R08-00-J10.

Nav-rundskriv R11-00-F10

Nav-rundskriv R12-00-C10

Nav-rundskriv R11-00-F10

### Internettressurser

[www.trygderetten.no](http://www.trygderetten.no)

[www.nav.no](http://www.nav.no)

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

[www.afi-wri.no](http://www.afi-wri.no) (Arbeidsforskningsinstituttet)

[www.agderforskning.no](http://www.agderforskning.no)

### Litteratur

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5.utgave ved Jan E. Helgesen, 5.utgave,

Universitetsforlaget (Oslo 2001)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Universitetsforlaget (Oslo 2006)

Kjønstad, Asbjørn, *Innføring i trygderett*, 4.utgave, Universitetsforlaget (Oslo 2009)

Lødrup, Peter, *”Lærebok i erstatningsrett”* Gyldendal Norsk Forlag (Oslo 2005)

Mathiesen, Thomas, *Retten i Samfunnet, En innføring i rettssosiologi*, 5.utgave, Pax Forlag (Oslo 2005)

Svele, Ane-Louise, *”ARBEIDSAVKLARINGSPENGER- en hvit elefant”*, masteroppgave ved Juridisk fakultet, (Oslo 2009) publisert i [www.duo.uio.no](http://www.duo.uio.no)

Svele, Ane Louise, *”Arbeidsavklaringspenger – en ny ytelse fra folketrygden”*, *Tidsskrift for erstatningsrett* 1/2 2010 s.42 -74

FoU rapport nr. 4/2006; *Tid er ikke alt, Evaluering av regelverksendringen i rehabiliteringspengeordningen*, Torunn S. Olsen, Nina Jentoft og Gro Kvåle

AFI-Notat 13/2010 (Arbeidsforskningsinstituttets notatserie) Reidun Nordvoll og Knut Fossetøl

..